

UNIVERSITE DE NANTES
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES
ECOLE DOCTORALE : *DROIT ET SCIENCES SOCIALES*

2006

N° attribué par la bibliothèque

□□□□□□□□□□

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE NANTES

Discipline : Droit pénal et Sciences criminelles

Présentée et soutenue publiquement
par

Virginie GAUTRON

le

7 décembre 2006

**LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE
CONTRE LA DELINQUANCE**

Directeur de thèse : M. Reynald OTTENHOF
Professeur émérite à l'Université de Nantes

JURY

Mme Christine LAZERGES, Rapporteur
Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne

M. Serge GUINCHARD, Rapporteur
Recteur honoraire, Doyen honoraire, Professeur à l'Université de Paris II - Panthéon-Assas

M. Jean DANET
Avocat honoraire, Maître de Conférences à l'Université de Nantes

M. Jacques FAGET
Chargé de recherche au CNRS, CERVIL, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes plus sincères remerciements à Monsieur le Professeur Reynald OTTENHOF qui a su, avec patience et disponibilité, guider cette recherche et l'enrichir par la justesse de son regard critique. Son soutien et ses encouragements ont été d'une aide précieuse.

Je remercie également les professionnels de l'agglomération nantaise qui ont accepté de répondre à mes questions et de m'ouvrir les portes de leurs institutions.

Merci enfin à Laëtitia PREVOT, qui s'est investie dans la lourde tâche de relecture, à mes parents et beaux-parents, à Thomas et mon fils Sacha, qui savent déjà tout ce que je leur dois.

La faculté n'entend donner ni approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

A.D.S.	Adjoint de sécurité
A.I.D.P.	Association internationale de droit pénal
A.J. Pénal	Actualités juridiques, Pénal
Al.	Alinéa
A.L.M.S.	Agent local de médiation sociale
A.N.R.U.	Agence nationale pour la rénovation urbaine
Arch. pol. crim.	Archives de politique criminelle
Art.	Article
A.S.E.	Aide sociale à l'enfance
B.A.C.	Brigade anti-criminalité
B.O.M.J.	Bulletin officiel du ministère de la Justice
B.P.D.J.	Brigade de prévention de la délinquance juvénile
c.	Contre
C.E.D.H.	Convention européenne des droits de l'homme
C.E.L.	Contrat éducatif local
Chron.	Chronique
C.J.C.E.	Cour de justice des communautés européennes
C.C.P.D.	Conseil communal de prévention de la délinquance
C.D.P.	Conseil départemental de prévention
C.E.F.	Centre éducatif fermé
C.E.P.	Clubs et équipes de prévention
C.E.R.	Centre éducatif renforcé
C.E.S.D.I.P.	Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales
C.G.C.T.	Code général des collectivités territoriales
C.I.P.C.	Centre international pour la prévention de la criminalité
C.I.V.	Comité interministériel des villes
C.I.V.I.	Commission d'indemnisation des victimes d'infractions
C.L.J.	Centre de loisirs des jeunes
C.L.S.	Contrat local de sécurité
C.L.S.P.D.	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
C.N.D.S.Q.	Commission nationale de développement social des quartiers
C.N.I.L.	Commission nationale de l'informatique et des libertés
C.N.P.D.	Conseil national de prévention de la délinquance
C.N.V.	Conseil national des villes
Contra	Solution contraire
C.O.P.J.	Convocation par officier de police judiciaire
Cour E.D.H.	Cour européenne des droits de l'homme
C.P.	Code pénal
C.P.E.R.	Contrat de plan Etat-Région
C.P.I.	Cour pénale internationale
C.P.P.	Code de procédure pénale
C.R.P.C.	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
C.R.S.	Compagnies républicaines de sécurité
C.S.I.	Conseil de sécurité intérieure
Dir.	Sous la direction de
D.I.V.	Délégation interministérielle à la ville
D.L.S.	Diagnostic local de sécurité
Ed.	Edition
F.E.S.U.	Forum européen pour la sécurité urbaine
F.F.S.U.	Forum français pour la sécurité urbaine
F.I.J.A.I.S.	Fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes
F.I.V.	Fonds d'intervention pour la ville
F.N.A.E.G.	Fichier national automatisé des empreintes génétiques
G.I.R.	Groupe d'intervention régional

G.L.T.D.	Groupe local de traitement de la délinquance
G.P.V.	Grand projet de ville
H.V.S.	Habitat et vie sociale
Ibid.	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
I.H.E.S.I.	Institut des hautes études sur la sécurité intérieure
I.N.A.V.E.M.	Institut national d'aide aux victimes et de médiation
Infra	Ci-dessous
I.N.H.E.S.	Institut national des hautes études de sécurité
J.A.P.	Juge de l'application des peines
J.C.P.	Juris-classeur périodique (Semaine juridique), édition générale
J.I.R.S.	Juridiction inter-régionale spécialisée
J.O.	Journal officiel
J.O.C.E.	Journal officiel des Communautés européennes
M.I.L.D.T.	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie
M.J.D.	Maison de la justice et du droit
O.N.D.	Observatoire national de la délinquance
Op. cit.	<i>Opere citato</i> (ouvrage ou article déjà cité)
P.J.J.	Protection judiciaire de la jeunesse
P.S.E.	Placement sous surveillance électronique
P.S.E.M.	Placement sous surveillance électronique mobile
RD pén. crim.	Revue de droit pénal et de criminologie
R.E.A.A.P.	Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
Rev. sc. crim.	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RF adm.	Revue française de droit administratif
R.F. adm. publ.	Revue française de l'administration publique
RF const.	Revue française de droit constitutionnel
RF sc. pol.	Revue française de science politique
Rev. fr. socio.	Revue française de sociologie
R.G.	Renseignements généraux
R.I.C.P.T.	Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique
R.I.D.P.	Revue internationale de droit pénal
R.I.E.J.	Revue interdisciplinaire d'études juridiques
R. pénit.	Revue pénitentiaire et de droit pénal
S.I.E.	Système d'information Europol
S.I.S.	Système d'information Schengen
S.J.P.D.	Surveillance judiciaire des personnes dangereuses
S.S.J.	Suivi socio-judiciaire
S.T.I.C.	Système de traitement des infractions constatées
Supra	Ci-dessus
T.I.G.	Travail d'intérêt général
V.V.V.	Ville-Vie-Vacances
Z.E.P.	Zone d'éducation prioritaire
Z.F.U.	Zone franche urbaine
Z.U.S.	Zone urbaine sensible

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE - LA METAMORPHOSE DES MODES DE PRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	39
TITRE 1 - L'HYBRIDATION DES REGULATIONS DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	41
Chapitre 1 - L'hégémonie relative de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance	43
Chapitre 2 - La légitimation progressive des participations non étatiques	99
TITRE 2 - LA COPRODUCTION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	151
Chapitre 1 - Les implications du principe de coproduction	153
Chapitre 2 - Une coproduction imparfaite	229
DEUXIEME PARTIE - LA RECOMPOSITION DES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE.....	339
TITRE 1 - UNE EMPRISE ACCRUE DU SYSTEME PENAL	341
Chapitre 1 - L'inflexion du référentiel pénal.....	343
Chapitre 2 - Une rénovation qualitative des prestations régaliennes	427
Chapitre 3 - Un interventionnisme pénal croissant	493
TITRE 2 - LES MUTATIONS DU MODELE FRANÇAIS DE PREVENTION	603
Chapitre 1 - Une inflexion progressive des politiques de prévention sociale.....	605
Chapitre 2 - Un glissement du modèle français de prévention	685

INTRODUCTION

« Le problème de départ, en France, réside dans cet axiome – que personne n'est venu mettre en cause depuis vingt ans – selon lequel la sécurité serait du domaine de compétence de l'Etat. Comment concrétiser le partenariat, avec un Etat qui n'en voudrait pas ? D'un côté, on a le discours « la sécurité est l'affaire de tous », de l'autre, l'Etat qui dit « la sécurité c'est moi », et plus précisément « la sécurité, c'est la police ». La comparaison avec les autres pays d'Europe met en évidence cette spécificité française, qu'il faudrait examiner de plus près »¹.

- 1. La complexité du modèle français de lutte contre la délinquance : un foisonnement d'acteurs aux compétences enchevêtrées.** La diversité des acteurs impliqués dans la politique criminelle et les multiples interactions qui les rapprochent compliquent toute tentative de définition du modèle français de lutte contre la délinquance. Cet imbroglio se dévoile nettement au niveau des trois principaux objets de recherche identifiables en ce domaine : les acteurs, la substance des actions engagées et les processus de production de la stratégie anti-criminelle. L'évolution sur le long terme de la politique criminelle française témoigne de la complexification du processus de définition, d'élaboration et de mise en œuvre des actions de lutte contre la délinquance. S'agissant des acteurs, leur nombre n'a cessé de croître au fil du temps. Aux côtés des administrations régaliennes de l'Etat, des institutions internationales, des collectivités locales, des acteurs de la société civile et marchande ont investi le champ étudié. Les institutions politiques constituées à un niveau supranational, européen (Union européenne, Conseil de l'Europe) ou mondial (O.N.U.), influent sur l'élaboration et la mise en œuvre des actions de lutte contre la délinquance, soit par l'intermédiaire de structures propres (Europol, Interpol, etc.), soit par le biais d'une participation indirecte aux politiques initiées par leurs membres (financement, expertise, etc.). Au niveau infra-national, le processus de décentralisation s'est traduit par une ouverture du système français de lutte contre la délinquance aux collectivités territoriales. Les Conseils généraux et les municipalités jouent un rôle essentiel, si ce n'est prépondérant, dans le champ de la prévention. Les maires accompagnent la politique répressive de l'Etat en participant à ce que l'on nomme désormais les politiques de sécurité ou de tranquillité publique (polices municipales, investissements en vidéosurveillance, etc.). Outre ces interventions qui, bien que non étatiques, conservent un caractère éminemment public, des intervenants de la société civile et marchande (associations, sociétés de sécurité privée, assureurs) ont su imposer leurs domaines de compétence.

¹ MARCUS M., "Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2^e trimestre 2006, pp. 131-142.

2. **Un phénomène d'éclatement et de diversification des programmes de lutte contre la délinquance.** Depuis les années 1970, la France affronte une progression constante de la criminalité². Face à la crise du système de justice pénale, le recours à des partenaires extérieurs est apparu comme le plus sûr moyen de renouveler les programmes de lutte contre la délinquance et partant de renforcer leur efficacité. Ces intervenants participent à la construction de stratégies non pénales et appuient les institutions étatiques dans leur œuvre de répression. Au fur et à mesure de la progression des chiffres de la délinquance, les comportements incriminés se sont profondément transformés et différenciés. On observe l'apparition de comportements d'écart aux normes d'un type nouveau, ne répondant pas aux catégories traditionnelles du Code pénal et pour lesquels le traitement judiciaire traditionnel est notoirement inadapté. A l'occasion de ce qu'on a qualifié le « *problème des banlieues* », des actes de délinquance à dimension anti-institutionnelle (destruction de biens publics, provocation des forces de l'ordre, etc.) se sont développés, ainsi que des comportements difficilement qualifiables pénalement mais rejetés par la population (présence dans les parties communes d'immeubles, insultes, tags, etc.). D'autres types de comportements criminels se sont affirmés et se différencient des premiers par leur caractère professionnalisé, technicisé ou internationalisé. Ils s'en rapprochent néanmoins par le même constat d'inefficacité des règles pénales et des outils traditionnels de répression. Pour remédier aux défaillances du système de justice pénale et contrer ces nouvelles formes de délinquance, les sollicitations en direction des acteurs internationaux, locaux et sociétaux se sont faites plus pressantes. Les gouvernants les ont conviés à prévenir la commission des infractions, prévention qui acquiert ses lettres de noblesse à partir des années 1970. Leurs prérogatives se sont déployées dans des domaines divers : l'insertion sociale, scolaire et professionnelle, la lutte contre la consommation de drogues, le développement des régulations sociales et familiales, la sécurisation des espaces publics, le sentiment d'insécurité, etc. Dans le champ pénal, quelques-uns participent à la mise en œuvre de nouvelles stratégies punitives visant à adapter les réponses pénales aux nouvelles formes de criminalité. Le système de justice pénale engage un processus de diversification des techniques de détection, de poursuite, de jugement et de traitement post-pénal de la délinquance.
3. **Une complexification des méthodes d'élaboration et de mise en œuvre des actions de lutte contre la délinquance.** Il n'est guère possible de conserver des modes d'action isolés, unilatéraux et sectoriels, dès lors que des interdépendances complexes se créent entre les acteurs et les types d'action engagés. L'heure est donc à la « *coproductio*n » de la sécurité, concept qui décline les exigences de coordination et d'organisation d'interactions continues. On parle désormais de « *logique de projet* », de « *partenariat* », de « *contractualisation* » des politiques de lutte contre la délinquance. Si les outils législatifs et réglementaires traditionnels conservent une place de premier rang, ces politiques s'appuient sur des préceptes de réciprocité, d'association et de redistribution des rôles entre partenaires. Suivant une logique transversale, elles organisent une mutualisation des savoir-faire, une articulation des champs de compétence, un processus de concertation destinés à l'élaboration d'une stratégie collective. Pour répondre à l'exigence pragmatique d'adaptation aux contextes locaux, l'action en réseau se

² L'augmentation des vols fut considérable de 1945 à 1975 (de 4.5 à 23.3 pour 1000 habitants). Puis, de 1985 à 2001, le taux des violences a plus que doublé (2 à près de 5 pour 1000 habitants). LAGRANGE H., *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, p. 12 et s. ; ROBERT P., POTTIER M.-L., "Les grandes tendances de l'évolution des délinquances", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, pp. 13-24.

territorialise. Elle se concrétise par la rédaction de documents contractuels engageant l'ensemble des partenaires. Les processus de décision et d'action se fragmentent suivant l'objet et les lieux de l'action collective. Ces processus varient selon les phénomènes de délinquance envisagés, selon les catégories d'acteurs mobilisés et les relations qu'ils entretiennent, selon les contingences politiques nationales et locales ou encore selon les modes d'action retenus. Les politiques d'impulsion étatique se sont diversifiées et amoindries à la fois, en fonction d'un objet aux frontières mouvantes et dans le sens d'une concertation, voire d'une délégation, ouverte à des acteurs indépendants de la puissance publique.

- 4. L'inadaptation des schémas traditionnels d'analyse de la politique criminelle française.** Face à la complexité contemporaine des politiques de lutte contre la délinquance, il convient de s'interroger sur la validité des schémas analytiques initialement dressés pour caractériser et expliciter l'architecture de la politique criminelle française. Les analyses scientifiques restent fortement imprégnées du paradigme qui fait de la lutte contre la délinquance un monopole d'Etat³. Les références à la formulation de M. WEBER suivant laquelle l'Etat dispose du monopole de la contrainte légitime ont conservé toute leur vigueur. Au sens strict, ce monopole rassemble le pouvoir de dire la loi et celui de la faire appliquer, par la force si nécessaire⁴. Dans le champ pénal, l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de répression du crime sont présentées comme des attributs exclusifs de l'Etat, à qui l'on concède une autorité et des moyens propres à lui assurer une position dominante. Dans le champ de la prévention, le même constat s'impose, à quelques nuances près. Sous les auspices bienveillants des Trente Glorieuses s'est développé, au travers d'un processus de monopolisation du champ de l'action sociale, ce que l'on a coutume d'appeler l'Etat providence. Celui-ci s'est attelé à amplifier l'action publique en direction des populations les plus démunies, à institutionnaliser le secteur social et à développer des administrations puissantes pour ce faire (D.D.A.S.S., Education Nationale, P.J.J., etc.). A partir des années 1950, une conception extensive du principe de monopole étatique s'affirme dans le champ de la lutte contre la délinquance. L'Etat cherche à s'assurer l'exclusivité de ces nouveaux modes d'intervention non pénaux, mais bien destinés à endiguer les phénomènes de délinquance. Cette omniprésence étatique explique la singularité du modèle français de politique criminelle et des analyses qui lui ont été consacrées. Quelles que soient les imperfections de cette conceptualisation initiale, quelles que soient également les évolutions qui ont remodelé le système français de lutte contre la délinquance, les analystes ont toujours éprouvé des difficultés pour substituer des matrices conceptuelles renouvelées à une analyse en termes de monopole d'Etat. « *L'Etat comme problème politique, ou comme phénomène bureaucratique, est au cœur des passions partisans et des débats philosophiques tout en restant une sorte de non-objet historique. [...] Tout se passe en effet comme si l'on considérait que l'Etat n'avait pas véritablement d'histoire, son développement n'étant que la pure reproduction, sans cesse agrandie, d'une figure qui aurait été formée à l'origine* »⁵. L'attention concédée au phénomène étatique et à ses traductions s'est manifestée par une constante référence au modèle pyramidal et hiérarchique de l'Etat pour expliciter la structure et le mode de fonctionnement du système de lutte contre la délinquance. La philosophie de l'Etat français se fonde en effet

³ MARCUS M., "Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité", *op. cit.*

⁴ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, P.U.F., 1998, p. 158.

⁵ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. L'Univers historique, 1990, pp. 9-10.

« sur l'unité et la hiérarchisation des fonctions et des niveaux. Cette hiérarchisation va très loin : non seulement tout ce qui est public est subordonné à l'Etat national mais, d'une certaine façon, les activités privées sont subordonnées aux activités publiques »⁶. L'Etat est considéré comme « un tout », « une autorité monolithique »⁷. Ce sont les classifications juridiques du droit constitutionnel et administratif qui s'imposent le plus souvent pour caractériser ses composantes ou son fonctionnement et, par ricochet, les politiques de lutte contre la délinquance. Dans cette optique, les programmes d'action découleraient naturellement d'une impulsion portée par le haut, les autorités centrales (exécutives et législatives). Ils se déclinaient ensuite à l'identique suivant une application descendante au fil de la hiérarchie administrative. C'est un critère organique qui prédomine dans les tentatives de désignation des acteurs compétents, auquel on adjoint un critère matériel chargé de déterminer la nature des interventions engagées. Rien de plus simple alors que de circonscrire et d'explicitier les composantes du système de lutte contre la délinquance. La recherche se contente de distinguer par leur statut juridique les institutions publiques des intervenants privés. Après une stricte répartition des compétences, elle classe les programmes d'action publique à partir de leur substance ou de leur objet (prévention, détection, poursuite ou jugement des infractions, etc.). Elle étudie le processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces programmes à partir des circuits décisionnels et des modes de fonctionnement qui caractérisent chacune de ces institutions.

Les schémas classiques de la pensée scientifique, s'ils reflétaient correctement les normes et pratiques encadrant l'action de la puissance publique, semblent pourtant se décomposer sous l'effet des mutations progressives des politiques de lutte contre la délinquance. Une analyse purement linéaire qui se satisferait d'explicitier ces politiques à partir d'un processus décisionnel naturellement maîtrisé par le centre n'est plus guère appropriée. Trop descriptive, cette approche dépend d'un cadre qui lui préexiste. A l'opposé d'une représentation unitaire et jacobine de l'Etat, c'est désormais l'image d'un éclatement et d'une hybridation des scènes d'action publique qui s'impose. A une stricte répartition des tâches entre institutions publiques, entre Etat et collectivités locales, entre Etat et société civile, s'est substitué un processus d'enchevêtrement des attributions. Quelques exemples sont particulièrement éloquentes. Au regard des classifications juridiques, comment qualifier l'intervention d'associations créées dans le giron d'administrations publiques qui les financent pour mettre en œuvre des actions qu'elles ont seules définies ? Acquiescent-elles un caractère public ou conservent-elles leur statut privé ? Comment qualifier la mise en place de polices municipales qui effectuent une surveillance des voies publiques tout en procédant à quelques opérations de verbalisation ? S'agit-il de prévention ou de répression ? Sans doute un peu des deux, mais comment qualifier alors cet entre-deux ? Ces exemples illustrent combien les mutations qui affectent la politique criminelle alimentent l'embarras de l'observateur. L'opération qui consiste à localiser les instances responsables de l'action, à distinguer leurs prérogatives et la nature de leurs interventions respectives est plus que complexe. Nombre de disciplines scientifiques se sont engagées dans un travail méthodique de renouvellement des schémas de lecture des politiques de lutte contre la délinquance. Parce qu'elles permettent de saisir ces nouvelles réalités, leurs efforts de conceptualisation s'avèrent particulièrement féconds. En déterminant les contours des

⁶ CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard, 3^e éd. rev. et augm., 1997, p. 74.

⁷ *Ibid.*

notions de « *contractualisation* », de « *partenariat* », de « *sécurité* » ou encore d'« *incivilités* », les sciences juridiques, humaines et sociales informent toutes sur la nature et le fonctionnement des institutions qui participent à la politique criminelle, sur les fondements et la substance des interventions engagées, sur la répartition des compétences et des responsabilités. La richesse des nouvelles références conceptuelles transparaît nettement du nombre pléthorique d'articles, d'ouvrages et de rapports de recherche consacrés aux phénomènes de délinquance et à leurs modes de traitement. Cette profusion ne va pas sans poser quelques difficultés. Les disciplines scientifiques mobilisées autour de ce vaste sujet s'appuient sur des paradigmes et des méthodologies qui leur sont spécifiques. Malgré les vertus de l'interdisciplinarité, le risque est de juxtaposer des savoirs parcellaires et cloisonnés, sans pouvoir dégager ce qui est susceptible d'en constituer l'unité. Elles se concentrent par ailleurs sur des thématiques généralement circonscrites (les incivilités, les violences urbaines, les interventions associatives, la contractualisation, etc.). La somme des recherches embrassant le sujet permet difficilement de passer d'un niveau micrologique (répartition des compétences, stratégies des acteurs, programmes d'action, etc.) à un niveau macrologique propre à expliciter les fondements et l'architecture de l'ensemble étudié.

5. **La nécessité de renouveler les schémas d'analyse de la politique criminelle.** Cet éclatement des matrices conceptuelles et l'impossibilité d'aborder le système français de lutte contre la délinquance dans une perspective d'ensemble laissent supposer l'existence d'une faille épistémologique suscitant inévitablement l'intérêt du chercheur. Néanmoins, procéder à ce type d'analyse s'affirme comme un projet de recherche bien ambitieux, y compris dans le cadre d'une thèse. Comment étudier en profondeur l'ensemble des composantes de la politique criminelle (acteurs, circuits décisionnels, programmes). Un projet de cette envergure suppose de longues investigations sur les politiques législatives, judiciaires et policières, sur l'ensemble des actions internationales, sur les activités d'une multitude d'associations et de sociétés privées, sur leurs modes de coordination, etc. Devant l'impossibilité pratique de questionner un tel corpus analytique dans une même recherche, une approche intermédiaire semble plus appropriée. Elle consiste à focaliser l'attention sur les politiques publiques de lutte contre la délinquance, que l'on peut définir sommairement comme les programmes d'action engagés par les acteurs publics chargés de lutter, par diverses mesures de prévention et de répression, contre l'ensemble des infractions pénales. Dans une majeure partie des travaux scientifiques, des controverses émergent quant à l'impact des évolutions précédemment soulignées sur le positionnement de l'Etat. Cette discussion ne surprend guère dès lors que celui-ci occupe traditionnellement le cœur du système d'action. Juristes, sociologues, politologues et historiens s'interrogent sur le fait de savoir si les mutations de l'ordonnancement des pouvoirs reflètent une perte de centralité de l'Etat dans la conduite de la politique criminelle française. Centrer l'analyse sur les politiques publiques de lutte contre la délinquance présente un intérêt certain, celui d'observer la politique criminelle française sous le prisme des évolutions de l'action étatique. La simplicité des termes de l'énoncé permet de partir d'une hypothèse généralement admise : l'emprise traditionnelle de l'Etat sur le système de lutte contre la délinquance, emprise que les concepts utilisés jusqu'alors par les sciences juridiques et sociales reflétaient de manière adéquate. A partir de ce postulat initial et des informations disponibles sur le fonctionnement des institutions d'Etat, sur les relations que ce dernier entretient avec son environnement et sur les programmes engagés, la présente étude cherche à questionner la permanence de cette prééminence étatique. La délimitation du sujet répond moins à l'ambition de classer ou d'inventorier les programmes d'action engagés par les institutions publiques

qu'à celle de cerner les mutations de l'action étatique dans le cadre plus global de la politique criminelle. Cet angle d'approche devrait permettre de se prononcer sur la nécessité, ou non, de renouveler les paradigmes scientifiques destinés à la compréhension du modèle français de politique criminelle. Au préalable, il importe de délimiter strictement le sujet dans l'ensemble plus vaste que forme la politique criminelle (I). De cette opération de délimitation dépend la formulation des hypothèses et de la problématique (II). Ces dernières justifient la méthode employée pour les mettre à l'épreuve (III) et le plan de thèse introduit au terme de ces observations préliminaires (IV).

I- LA NOTION DE POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

- 6. Le caractère équivoque de l'intitulé du sujet.** La rigueur de la formule dissimule en réalité bien des parts d'ombre. Si les termes qui composent l'intitulé du sujet ne posent guère de difficultés, du moins au regard des classifications juridiques habituelles, leur association est plus problématique. Par souci de clarification, la délimitation et la justification du sujet exigent de présenter la notion de politique publique (A) avant de circonscrire le champ des politiques publiques de la lutte contre la délinquance (B).

A. La notion de politique publique

- 7. Le caractère polysémique du terme « politique ».** Issu du terme « *polis* » qui signifie, dès la Grèce antique, ville ou cité-Etat, le terme « politique » est utilisé aussi bien comme nom que comme adjectif et renvoie à l'organisation d'un Etat, à la lutte pour le pouvoir, aux pratiques du gouvernement, à la manière d'exercer l'autorité, etc. Dans son traité intitulé *Politique*, Aristote définit la politique comme l'art et la manière de mener les affaires publiques, de régler les relations et les conflits entre les hommes et le groupe⁸. Entre dans cette catégorie tout ce qui a trait au choix des gouvernants, à la compétition politique au sein des partis, à la définition des règles de vie en société, aux institutions politiques. Bien que diverses, toutes les recherches procèdent à une mise en relation analytique du pouvoir et de la forme de gouvernement. Une majorité d'auteurs considère qu'une relation politique unit des hommes lorsque les gouvernements sont distincts des gouvernés et qu'une organisation sociale assure seule la fonction de décider et de commander⁹. Les analystes de la politique se posent de nombreuses questions : Quelle est la nature du pouvoir politique ? Quelles sont ses sources, ses fondements ? Par quel processus la décision politique est-elle prise ? Sur quoi portent les choix politiques ? Quand ces choix sont-ils effectués ? Quels sont les objectifs poursuivis par la décision politique ? Quelle est la substance de l'action publique ? Les multiples acceptions du

⁸ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, Paris, Robert Laffont, 1993, p. 7.

⁹ D'après P. DUCLOS une société est « *politifiée* » lorsqu'elle comporte « *une organisation spéciale capable de maintenir, à défaut de l'approbation, de l'assentiment ou de l'accord des membres du groupe, la cohésion, la survie, l'adaptation de celui-ci au moyen de l'influence qu'elle exerce par la vertu de la contrainte monopolisée à son profit* ». Cité in LAPIERRE J. W., "Le pouvoir politique", in *Encyclopédie Universalis*, vol. 18, 1996, pp. 560-663.

terme « politique » posent des difficultés pour clarifier l'objet de la présente recherche. Les pays anglo-saxons disposent d'une armature linguistique plus explicite et distinguent les termes de « *polity* » (sphère politique), de « *politics* » (l'activité politique) et de « *policies* » (action publique)¹⁰. Le premier distingue le monde de la politique de celui de la société civile. Le deuxième traite de la compétition entre partis pour le pouvoir, du débat partisan et des procédures de mobilisation politique. Le troisième désigne « *le processus par lequel sont élaborés et mis en place des programmes d'action publique, c'est-à-dire des dispositifs politico-administratifs coordonnés en principe autour d'objectifs explicites* »¹¹. La notion de politiques publiques correspond à cette dernière acception.

8. **La définition de la notion de politique publique.** Cette notion s'est développée aux Etats-Unis dans les années 1950 sous le vocable de « *politic policies* ». Les analyses nord-américaines s'inscrivaient à l'époque dans une perspective pragmatique et s'interrogeaient sur la mise en place de « *bonnes* » politiques, efficaces et économes, dans l'objectif de fournir aux décideurs des connaissances directement utilisables¹². Cette dimension pragmatique n'est pas étrangère à l'exportation difficile du concept en France. A partir des années 1960 et dans une dynamique analytique plus affirmée, il s'est néanmoins progressivement imposé. Différents chercheurs se sont demandés si la transformation des modes d'action de l'Etat au cours des cinquante dernières années avait modifié sa place et son rôle dans les sociétés industrielles occidentales¹³. Les premiers à faire usage de la notion sont des sociologues, réunis notamment autour de M. CROZIER au sein du Centre de sociologie des organisations¹⁴. La science politique l'intègre à compter de la fin des années 1970. Les juristes s'y réfèrent plus tardivement et conservent encore quelques réticences à l'employer. L'analyse des politiques publiques, comme science de l'Etat « *en action* »¹⁵, s'est péniblement constituée en champ disciplinaire autonome, principalement parce qu'elle se situe à l'intersection de plusieurs branches scientifiques. Elle s'appuie sur des concepts juridiques, économiques et sociologiques qui coexistent de manière conflictuelle. Sociologues et juristes s'affrontent pour qualifier des phénomènes qui relèvent de leurs domaines respectifs de compétences, « *les premiers parce qu'ils s'obligent à croire que ces politiques publiques se font en marge d'une juridicité dont ils s'emploient à disqualifier les fonctions sociales matérielles autant que symboliques. Les seconds parce qu'en ne trouvant d'autre sens au droit que celui dont l'ordre juridique l'a une fois pour toute investi, ils persistent à rejeter de leur univers mental les usages sociaux auxquels sont soumises règles, procédures et institutions* »¹⁶. Ces dissensions se sont apaisées sous l'effet d'une tendance unificatrice, notamment grâce aux travaux du doyen CARBONNIER pour qui « *légiférer, c'est une manière de gouverner* »¹⁷, de J. COMMAILLE ou de P. LASCOUMES qui

¹⁰ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 13.

¹¹ *Ibid.*

¹² MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je?, 1990, p. 4. ; RENARD D., "L'analyse des politiques aux prises avec le droit, brèves remarques sur un débat", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., M.S.H., 2000, p. 14.

¹³ MULLER P., *Les politiques publiques*, op. cit., p. 5.

¹⁴ RENARD D., "L'analyse des politiques aux prises avec le droit, brèves remarques sur un débat", op.cit., p. 16.

¹⁵ JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, P.U.F., 1987.

¹⁶ CAILLOSSE J., "Le droit comme méthode ? Réflexions sur le cas français", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (Dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, 2000, p. 28.

¹⁷ Cité in COMMAILLE J., *L'esprit sociologique des lois*, Paris, P.U.F., 1994, p. 23.

soulignent l'intérêt du droit dans l'analyse des politiques publiques¹⁸. Parmi les juristes, une avancée notable s'est produite ces dernières années avec ce que C.-A. MORAND nomme la « *légistique matérielle* »¹⁹. Les analyses qui s'en inspirent s'intéressent à « *l'optimisation des effets produits par la législation sur son efficacité. Si celle-ci demeure encore à l'état embryonnaire, elle se constitue néanmoins peu à peu à partir de réflexions interdisciplinaires émises par des juristes s'intéressant au management public, à l'évaluation législative et aux politiques publiques* »²⁰. Les définitions des politiques publiques sont nombreuses. Selon J.-C. THOENIG, « *une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* »²¹. Pour P. MULLER, « *il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale, tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle* »²². Pour P. DURAN, une politique publique « *est la poursuite explicite et rationnelle d'un but grâce à l'allocation adéquate de moyens dont l'utilisation raisonnée doit produire des conséquences positives* »²³. Au regard de ces différents éléments de définition, les politiques publiques de lutte contre la délinquance prennent forme au travers de l'élaboration et de la mise en œuvre, par des acteurs publics, de programmes d'action destinés à lutter contre les phénomènes de délinquance.

- 9. Les caractères d'une politique publique.** J.-C. THOENIG identifie cinq éléments pour caractériser une politique publique²⁴. Une politique publique est constituée d'un ensemble de mesures concrètes qui forment sa substance, son contenu. Elle comprend des décisions et des allocations de ressources prises de manière plus ou moins autoritaire par les acteurs gouvernementaux. Elle peut ainsi donner lieu à une prescription ou à une incitation pour guider des comportements. Inscrite dans un « *cadre général d'action* », elle se distingue d'actes ponctuels et isolés. Si son existence n'induit pas nécessairement une stratégie globale ou continue, rationnellement définie dans le temps, l'analyste doit découvrir une structure globale d'action. Elle s'adresse à un public, c'est-à-dire à des individus, des groupes ou des organisations dont la situation s'en trouve affectée. Enfin, elle définit des buts ou des objectifs à atteindre, des orientations explicites ou implicites qui s'appuient sur des valeurs normatives. En définitive, « *toute politique publique forme donc une structure de comportements et de normes. Elle se présente comme une abstraction qu'il s'agit d'identifier à partir d'éléments empiriques plus ou moins épars, de mesures et de décisions spécifiques, pour en reconstituer, par agrégation successive, de proche en proche, par généralisation, l'identité et la nature* »²⁵.

Pour identifier le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, la plupart des chercheurs s'inspirent de l'analyse séquentielle définie par C. O. JONES²⁶. Ce dernier distingue cinq étapes successives. Un problème exigeant des solutions est

¹⁸ *Ibid.*, p. 30 et s.

¹⁹ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, L.G.D.J, Maison des Sciences de l'homme, coll. *Droit et Société*, vol. 26, 1999, p. 106.

²⁰ *Ibid.*

²¹ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, vol. 4; *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1985, p. 6.

²² MULLER P., *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 25.

²³ Cité in MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 76.

²⁴ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 7 ; EDWARDS G. C., SHARKANSKY I., *Les politiques publiques, élaboration et mise en œuvre*, Paris, Les Editions d'Organisation, coll. *Management Public*, 1981.

²⁵ *Ibid.*, p. 7.

²⁶ MULLER P., *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 30. ; THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 8.

identifié par les autorités publiques avant d'être inscrit sur l'« *agenda public* » (*program identification*)²⁷. Par une transformation du problème en alternatives d'action, des solutions sont formulées (*program development*)²⁸. Le programme est ensuite mis en oeuvre (*program implementation*). A cette occasion, les « *décisions s'accommodent à la réalité, s'ajustent au terrain auquel elles s'appliquent, se moulent dans les routines et situations propres aux metteurs en œuvre* »²⁹. Une fois réalisé, il est évalué (*program evaluation*). A cette occasion, il s'agit d'apprécier les effets de l'action publique, leur conformité aux objectifs initialement dressés, leurs résultats concrets, la satisfaction du public, etc. Ces quatre étapes doivent normalement se conclure par la terminaison du programme (*program termination*). Rarement explicite, cette dernière phase est le plus souvent difficile à isoler. La politique considérée peut connaître des inflexions qui la modifient substantiellement sans y mettre totalement fin³⁰. Pour esquiver les écueils de cette approche linéaire et formelle, les auteurs précisent ne pas manier l'analyse séquentielle de façon systématique ou mécanique. L'ordre des étapes peut être inversé ou perturbé³¹. Par anticipation politique, une décision peut être prise avant que le problème ne se pose. La formulation du problème *a posteriori* peut servir à conforter un choix préalablement effectué. Certaines étapes peuvent être omises, volontairement ou non, comme c'est souvent le cas pour la phase d'évaluation. D'autres sont difficiles à identifier. Une politique publique peut ne jamais prendre fin et se contenter de la réorientation du programme engagé, de l'intégration d'objectifs différents. En conséquence, « *il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens. On aura d'ailleurs souvent avantage à concevoir une politique publique non pas comme une série de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement* »³².

Schématiquement, trois objets de recherche principaux émergent dans l'analyse des politiques publiques³³. Une première approche s'intéresse à la genèse des politiques publiques au travers d'un questionnement sur les processus sociaux, politiques ou administratifs qui conduisent aux décisions constitutives des politiques publiques. Comment naît une politique publique et quelles sont les représentations qui entourent ce processus ? Pourquoi tel ou tel problème devient-il l'objet d'une politique publique ? Quels sont les acteurs qui influent sur la construction d'une politique publique ? Une seconde approche interroge le fonctionnement du système d'action. Comment sont prises les décisions qui conduisent à l'élaboration d'un programme d'action gouvernemental ? Quelles stratégies les acteurs publics concernés adoptent-ils ? Comment sont appliquées et mises en œuvre les décisions par les organes chargés de les exécuter ? D'autres politiques publiques influent-elles sur l'action étudiée ? Une dernière approche s'intéresse aux effets des politiques publiques sur la société. Elle évalue les impacts d'une politique. La politique publique étudiée modifie-t-elle le tissu social qu'elle cherchait à transformer ? Dans quelle mesure les impacts d'une politique publique sont-ils conformes aux objectifs initialement dressés ? La politique étudiée conduit-elle à des effets pervers, latents ou inattendus ? Ces schémas d'analyse et les interrogations qu'ils

²⁷ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 25.

²⁸ *Ibid.*, p. 26.

²⁹ *Ibid.*, p. 28.

³⁰ *Ibid.*, p. 38.

³¹ MULLER P., *Les politiques publiques*, *op. cit.*, p. 31.

³² *Ibid.*, p. 33.

³³ *Ibid.*, p. 88.

suscitent éclaircissent tous sur les éléments qu'il convient de prendre en compte dans une étude consacrée aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. L'analyse se doit d'étudier les normes, les processus de décision, les pratiques et les résultats des acteurs publics investis dans le champ étudié. Une interrogation fondamentale subsiste néanmoins : quels sont les acteurs qui relèvent de la sphère publique et que l'on peut qualifier comme étant les auteurs ou les acteurs d'une politique publique ?

- 10. Les acteurs des politiques publiques.** Les classifications du droit public, constitutionnel et administratif, offrent des définitions solides, lesquelles précisent qu'une autorité publique constitue « *une institution qui, à un titre ou un autre, exerce des fonctions de gouvernement sur les ressortissants d'une collectivité et d'un territoire défini, notamment par la détention de la légitimité étatique, de symboles et d'instruments de la puissance publique, de monopoles ou de moyens de coercition* »³⁴. Il semble dès lors possible de déterminer les acteurs et leurs programmes d'action suivant des critères formels qui s'appuient sur le statut institutionnel de l'organe qui prend la décision. On distinguera alors les politiques législatives, administratives, gouvernementales ou judiciaires. On pourra distinguer les politiques menées par les autorités nationales de celles menées par les autorités locales. Cela étant, une analyse plus poussée de la notion d'autorité publique démontre toute la complexité de cette opération de délimitation.

La notion même d'Etat pose plus de difficultés d'analyse que son usage quotidien ne laisse apparaître. Diverses définitions, complémentaires et contradictoires à la fois, permettent d'en appréhender la nature. Pour R. CARRE DE MALBERG, l'Etat « *est une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition* »³⁵. Cette définition semble néanmoins peu opérationnelle. Les distinctions entre Etat, société et nation sont pour le moins confuses et ne permettent pas de caractériser ce qui fait sa spécificité en tant qu'institution. Si sa formation suppose l'existence d'une communauté unie par un sentiment d'appartenance, les théories hégéliennes ou rousseauistes démontrent qu'il prend son indépendance envers l'homme. Il incarne et défend l'intérêt général, le bien commun, qui ne se réduit aucunement à la volonté de tous, somme des intérêts particuliers de la communauté considérée. « *L'Etat et la société ne constituent pas deux domaines objectivement distincts, mais deux formes distinctes de la communauté humaine, chacune d'elles ayant sa nature propre* »³⁶. D'autres définitions sont plus précises. Dans *Le savant et le politique*, M. WEBER écrit en 1919 qu'il « *ne se laisse définir sociologiquement que par le moyen spécifique qui lui est propre, ainsi qu'à tout groupement politique, à savoir la violence physique. [...] Il faut concevoir l'Etat contemporain comme une communauté humaine qui, dans les limites d'un territoire déterminé [...] revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence physique légitime* »³⁷. Si bien d'autres définitions existent³⁸, toutes soulignent

³⁴ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 8.

³⁵ Cité in BURDEAU G., "Etat", in *Encyclopédie Universalis*, vol. 8, 1996, p. 844.

³⁶ FLEINER-GERSTER T., *Théorie générale de l'Etat*, Paris, P.U.F., 1986, p. 461.

³⁷ WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963, 1^{re} éd. 1919, pp. 124-125.

³⁸ P. WEIL insiste sur le fait que « *l'Etat, de même que la politique, est l'ensemble organisé des procédés et des procédures du pouvoir destinés à éliminer ou à résoudre les conflits intérieurs et extérieurs* ». in, "La philosophie politique", in *Encyclopédie Universalis*, vol. 18, 1996, pp. 550-555. J. W. LAPIERRE réserve le qualificatif d'Etat à « *une organisation complexe et hiérarchisée, qui comporte de multiples rôles, offices et services publics attribués à toutes sortes d'agents spécialisés et liés entre eux par un réseau de communications verticales ou horizontales* ». in, "Le pouvoir politique", *op. cit.*

son unité par le biais des notions de territorialité et de souveraineté. Souverain, l'Etat dispose du monopole de son organisation et du pouvoir de gouverner les hommes qui vivent en son sein. Pour donner corps à ce monopole, l'Etat français s'est moulé dans une organisation inspirée de la théorie de la séparation des pouvoirs définie par MONTESQUIEU. Trois pouvoirs le composent : le législatif, l'exécutif et le judiciaire³⁹. Pour assurer ses missions de défense du bien commun, il dispose d'un bras armé prompt à exécuter ses décisions : l'administration. Les règles du droit public contribuent alors à identifier les autorités étatiques agissant dans le champ de la lutte contre la délinquance. Il s'agit notamment de l'Assemblée Nationale et du Sénat, des ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Education Nationale, des préfets, etc. Les classifications juridiques déterminent les déclinaisons hiérarchiques du pouvoir suivant une division sectorielle et administrative des tâches. Du fait de sa simplicité, cette dimension institutionnelle, qui conforte une représentation linéaire et pyramidale de l'action publique, tend généralement à s'imposer. Toutefois, cette description formelle mésestime l'artifice que représente l'Etat. Comme l'indique G. BURDEAU, l'Etat est une idée, il n'existe que parce qu'il est pensé. Il « *est construit par l'intelligence humaine à titre d'explication et de justification du fait social qu'est le pouvoir politique. Il n'a de réalité que conceptuelle* »⁴⁰. Il ne faut pour autant en nier la réalité car « *quand les croyances s'incarnent, quand elles s'avèrent capables de soutenir un pouvoir durable, quand elles lui assurent une assise suffisamment solide pour lui permettre de se détacher des représentations qui lui ont donné naissance, quand elles inscrivent dans l'histoire une trace qu'aucun scepticisme ne peut effacer, alors une réalité s'affirme dont il serait puéril de contester l'authenticité sous prétexte qu'elle n'a d'existence que conceptuelle* »⁴¹. Cet anthropomorphisme est particulièrement prégnant en France et démontre qu'il y a dans l'Etat quelque chose de l'ordre des représentations, de la personnification. Toute tentative de définition relève d'un effort d'abstraction qui, quels que soient les critères retenus, ne peut qu'approcher la réalité de celui-ci. Organisation formelle et entité symbolique à la fois, il doit être considéré tant au travers des démembrements qui le composent qu'au travers des représentations qu'il véhicule. Dans le domaine spécifique du traitement de la délinquance, ces deux aspects coexistent effectivement. Il s'appuie sur les institutions politiques ou administratives autant que sur des dogmes chargés de révéler sa substance propre. Ces derniers reposent sur la philosophie républicaine lui attribuant le monopole de la force pour défendre le droit à la sûreté des citoyens. C'est donc au travers de ces deux versants, dans l'interaction entre le « *mythe* » et la « *réalité* » formelle, qu'il faut envisager l'Etat⁴².

En second lieu, les collectivités territoriales et les organisations internationales sont sans conteste des institutions publiques. Une interrogation sous-jacente à la délimitation du sujet s'affirme alors : pourquoi utiliser le qualificatif de politiques publiques s'il s'agit uniquement d'étudier les évolutions de l'action publique étatique dans le champ de la lutte contre la délinquance ? La réponse semble néanmoins évidente. S'il en va autrement dans d'autres domaines de l'action publique, leurs activités sont ici strictement limitées

³⁹ Cela étant, la Constitution française ne considère pas l'institution judiciaire comme un pouvoir mais comme une autorité.

⁴⁰ BURDEAU G., "Etat", *op. cit.*, p. 845.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² D'un point de vue historique, étudier l'évolution de l'Etat « *doit être par excellence le produit d'une articulation entre l'histoire des faits et l'histoire des idées et des représentations sociales. L'Etat travaille la société en même temps qu'il est constitué par l'image que celle-ci se fait de lui. Il n'est pas un objet qui aurait en lui-même sa consistance propre, extérieur à la société, mais la résultante d'une interaction permanente avec elle* ». ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, *op. cit.*, p. 14.

et enserrées dans un carcan de règles définies unilatéralement par l'Etat. Il n'aurait pu y avoir de décentralisation sans que celui-ci y consente et organise à son gré les différents transferts de charge. Pendant longtemps, le maire ne fut que le représentant de l'Etat dans sa ville⁴³. Dans le même sens, la coopération policière ou judiciaire internationale est tributaire de la bonne volonté des Etats membres. La question de l'étendue et de la nature des participations publiques mais non étatiques se pose donc naturellement pour comprendre la stratégie et les transformations du monopole de l'Etat. Reste à distinguer les institutions publiques de celles qui ne le sont pas. Nombre d'organismes ont un statut particulièrement flou. Ils agissent à la limite du secteur public tout en ayant un statut de droit privé. Que dire de la S.N.C.F., des associations agissant pour le compte d'une autorité publique et plus globalement, du secteur « para-public » ? Pour se prononcer sur la question, certains recourent aux critères élaborés par la science économique. Dans cette optique, une autorité publique est constituée par tout organisme qui alloue des services ou des biens collectifs à un public, sous réserve de remplir plusieurs conditions : disposer d'une procédure spécifique de choix, posséder une capacité autoritaire propre, agir par le biais d'un appareil organisé⁴⁴. Un bien collectif présente quant à lui trois particularités : il n'est pas divisible, il ne peut être rationné de façon sélective par le marché et chacun dispose d'une part égale⁴⁵. Concernant le champ de la lutte contre la délinquance, il faut donc s'interroger en permanence sur la réalité du statut des associations ou des organismes mobilisés pour se prononcer au cas par cas sur leur qualité d'acteurs publics. *« Affirmer la spécificité de l'action de l'Etat ne doit pas déboucher sur une réification de la puissance publique en un bloc homogène et autonome. Même si en tant qu'acte isolé, une décision est une expression de la puissance publique, reste posé, dans chaque cas concret, le problème de l'identification de la frontière entre espace public et privé, et la mise en évidence des interactions qui concourent à l'expression même de la puissance publique. Le prisme analytique des politiques publiques doit de ce point de vue rester l'occasion d'une interrogation constante sur la nature évolutive de l'Etat et des rapports entre espace public et privé »*⁴⁶. L'ensemble des éléments d'analyse ici présentés contribue pleinement à la délimitation du sujet. Pour clore cette opération de délimitation, il convient de définir plus précisément l'objet des politiques de lutte contre la délinquance.

B. La notion de politiques publiques de lutte contre la délinquance

11. **L'indétermination relative du champ étudié.** Une nouvelle fois, la simplicité des termes de l'énoncé masque la difficulté de l'opération qui consiste à circonscrire l'objet des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Outre les infractions définies par le Code pénal, qui relèvent naturellement de l'observation, une multitude de comportements s'en approchent sans être qualifiables pénalement. Même en ce qui concerne le strict champ des infractions, il n'est guère évident de recenser les comportements concernés tant les incriminations pénales se dispersent dans d'autres Codes que le Code pénal. Plus fondamentalement, les infractions pénales se laissent

⁴³ MARCUS M., "Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité", *op. cit.*

⁴⁴ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 8.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 21.

difficilement saisir sous un vocable unifié dès lors que la diversité des comportements incriminés incite à parler de délinquances au pluriel plutôt qu'au singulier. Enfin, quelques institutions non étatiques assurent le traitement d'infractions particulières sans nécessairement en référer aux autorités publiques. Spécifier les contours du champ d'étude suppose d'explicitier l'ensemble plus large que constitue la politique criminelle (1). Ce préalable permet de circonscrire en son sein ce qui relève des politiques publiques de lutte contre la délinquance (2) et de mesurer l'intérêt d'un tel sujet (3).

1- La notion de politique criminelle

12. La définition de la notion de politique criminelle. « Si la politique est [...] l'art de gouverner un Etat, la politique criminelle, qui n'en est à tout prendre qu'un aspect, est l'art de diriger la résistance que toute société doit opposer au crime »⁴⁷. L'expression trouve son origine dans la définition élaborée par Feuerbach en 1803, suivant laquelle la politique criminelle constitue l'« ensemble des procédés répressifs par lesquels l'Etat réagit contre le crime »⁴⁸. La notion sera reprise en France en 1899 par L. MAILLARD dans son *Etude historique sur la politique criminelle. L'utilitarisme*, puis par DONNEDIEU DE VABRES dans *La Politique criminelle des Etats autoritaires* en 1938⁴⁹. En 1975, M. ANCEL précise qu'il s'agit d'« un système cohérent et raisonné de réaction sociale anti-délictueuse »⁵⁰. Pour M. DELMAS-MARTY, elle « comprend l'ensemble des procédés par lesquels le corps social organise les réponses au phénomène criminel »⁵¹. La politique criminelle peut s'entendre sous deux acceptions différentes, l'une renvoyant à l'application d'un programme d'action visant les comportements d'écart aux normes, l'autre à la recherche « politico-criminelle »⁵². Il s'agit en premier lieu « d'une science, ou d'une méthode, d'observation de la réaction anticriminelle telle qu'elle est effectivement pratiquée dans les principaux pays ; et, en second lieu, d'un art ou d'une stratégie de lutte contre la délinquance élaboré à partir des données et des enseignements de l'observation objective »⁵³. Dans la première hypothèse, il s'agit d'observer la politique criminelle comme un fait social, d'étudier l'évolution, l'état et le devenir des systèmes de réaction au phénomène criminel à partir de leurs objectifs, de leurs moyens et de leurs résultats⁵⁴. Dans la seconde hypothèse, celle de la politique criminelle comme « art », il s'agit de « dégager les meilleures conditions d'une organisation rationnelle de la protection sociale contre le crime »⁵⁵.

Cette double acception explique la spécificité des recherches de politique criminelle. « Ce ne sont pas des recherches de droit pénal, même de droit pénal appliqué ou de droit pénal comparé se référant alors à la structure et aux positions normatives des différents systèmes ; ce ne sont pas davantage des recherches d'ordre criminologique portant sur la perception sociale, les répercussions, individuelles et collectives, du phénomène

⁴⁷ ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, n°1, 1975, p. 32.

⁴⁸ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, P.U.F., 1992, p. 13.

⁴⁹ Paris, Sirey, 1938 ; PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, Paris, Cujas, 2000, p. 64 ; DANET J., "Relire « La politique criminelle des Etats autoritaires », in *Le champ pénal*, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof, Paris, Dalloz, 2006, pp. 37-52.

⁵⁰ ANCEL M., "La contribution de la recherche à la définition d'une politique criminelle", *R.I.C.P.T.*, 1975, p. 226 ; ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *op. cit.*, p. 32.

⁵¹ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, p. 13.

⁵² ANCEL M., "La contribution de la recherche à la définition d'une politique criminelle", *op. cit.*, p. 226.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *op. cit.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 22.

criminel et ses manifestations essentielles ; et ce ne sont pas non plus – moins encore peut-être – des recherches tendant à exposer ou à expliciter les doctrines des différentes écoles de droit pénal, de criminologie ou de science pénitentiaire en présence de l'évolution de la criminalité. L'originalité de la recherche politico-criminelle est précisément de se situer en face, en marge ou en dehors de celles que poursuivent ces différentes disciplines ; sa valeur propre est alors de dégager, de ces investigations particulières et spécialisées, ce qui n'a pas encore été caractérisé comme constituant la réaction, organisée et délibérée, de la collectivité contre les activités délictueuses, déviantes ou antisociales qui menacent sa cohésion ou son développement harmonieux »⁵⁶. Dans cette optique, le chercheur peut choisir différents axes de recherche⁵⁷. Il peut observer les positions prises par les responsables et les exécutants de la politique criminelle au sujet de tel ou tel phénomène de délinquance (drogue, délinquance organisée, etc.). Il peut concentrer son attention sur certaines « institutions »⁵⁸ de politique criminelle comme, par exemple, le travail d'intérêt général, le juge d'application des peines, etc. Il peut tenter de mettre à jour les courants doctrinaux qui rythment les évolutions de la politique criminelle. Enfin, il peut analyser la stratégie anti-criminelle globale telle qu'elle est pratiquée dans un pays. Il s'attache alors à préciser ses « options essentielles »⁵⁹. Quelles sont les valeurs fondamentales qui guident la stratégie de lutte contre le crime ? Quelles sont les formes de cette réaction contre le crime ? Quels sont les domaines d'intervention privilégiés ? Les réformes engagées sont-elles complémentaires et assurent-elles l'unité de la politique criminelle dans un pays donné ? Si ces différents axes de recherche sont susceptibles d'alimenter la présente étude, le dernier constitue la trame principale de la réflexion. Passer d'une approche micrologique à une approche macrologique exige d'aborder la politique criminelle française sous l'angle de ses options fondamentales, des valeurs qu'elle défend, des comportements qu'elle prend en charge, etc.

- 13. La substance de la politique criminelle.** Définir la substance de la politique criminelle est une opération délicate pour essentiellement trois raisons. Une première difficulté tient à la question de savoir si la politique criminelle rassemble, outre les réponses publiques, les interventions sociétales qui se donnent pour objectif de lutter contre le crime. Une seconde interroge sur la nécessité d'étudier, au-delà des mesures de répression, les mesures visant à prévenir le phénomène criminel. Enfin, il est particulièrement malaisé de circonscrire le phénomène criminel au sein de l'ensemble des comportements de négation des normes sociales. Initialement, les auteurs qui se sont intéressés à la notion de politique criminelle ont retenu une approche restrictive, limitée à la seule répression des infractions. La recherche politico-criminelle s'attachait à déterminer les lignes directrices fondamentales de la répression à partir de l'élaboration et de la mise en œuvre du droit criminel. En ce sens, VON LISTZ dans son *Traité de droit pénal allemand* en 1908 et DONNEDIEU DE VABRES dans les années 1930 enferment la politique criminelle dans une acception étroite, synonyme de réaction contre le crime par l'application du droit pénal⁶⁰. Pour ce dernier, la politique criminelle consiste à « réagir punitivement, répressivement, contre le crime »⁶¹. A la même époque émerge néanmoins une

⁵⁶ *IBID.*, p. 23.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, *op. cit.*, p. 65.

⁶¹ Cité in BERNAT DE CELIS J., "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", *Arch. pol. crim.*, n°2, 1977, pp. 3-60.

conception plus extensive. Dans son *Cours de droit pénal* de 1932, GRISPIGNI précise qu'il s'agit d'une « science qui étudie l'activité que doit développer l'Etat en vue de prévenir et de réprimer les délits »⁶². Ces deux approches alimenteront le débat doctrinal dans les années 1970⁶³, avant que la seconde ne s'impose sous l'influence de M. ANCEL, D. SZABO⁶⁴, R. GASSIN⁶⁵, M. DELMAS-MARTY⁶⁶ ou encore C. LAZERGES⁶⁷. Cette approche extensive est d'autant plus convaincante dans un contexte d'altération de la frontière entre répression et prévention⁶⁸. Avec les nouvelles formes de prises en charge de l'enfance délinquante, protection et punition sont abordées de concert. Plus généralement, la peine ne constitue-t-elle pas à la fois une mesure de répression et une mesure de prévention dès lors qu'on lui attribue des effets en termes d'empêchement de la récidive et de dissuasion ? Que dire encore de la mesure de sûreté, du traitement judiciaire des toxicomanies, etc. ? Au regard de la confusion sémantique qui entoure la notion⁶⁹, l'annexion du champ de la prévention pose de nombreuses difficultés. Que faut-il entendre par prévention, qui signifie littéralement « aller au devant de », éviter quelque chose en prenant les devants⁷⁰ ? Convient-il d'associer aux mesures qui ont pour « *objet direct et exclusif ou principal* » d'agir contre la commission d'infractions (interdiction du port d'armes, surveillance des biens et personnes, etc.) les mesures indirectes qui ont uniquement pour « *finalité secondaire* » d'agir contre le crime (lutte contre l'absentéisme scolaire, insertion professionnelle, etc.)⁷¹. Une réponse positive suppose d'introduire dans la recherche des réflexions sur les politiques de réduction du chômage, sur l'impact de l'attribution d'allocations familiales, etc. Une telle approche dilue la politique criminelle dans la politique sociale, sinon dans la politique générale, au risque de faire perdre toute autonomie à cet objet de recherche⁷². C'est la raison pour laquelle il convient de concentrer l'attention sur ce qui a trait à l'action préventive directe de la criminalité. « *La prévention s'entend de l'ensemble des mesures de politique criminelle, à l'exception des mesures d'intervention pénale, qui ont pour finalité exclusive, ou au moins partielle, de limiter la possibilité de survenance d'un ensemble d'actions criminelles en les rendant impossibles, plus difficiles ou moins probables* »⁷³.

Une autre source de conflit doctrinal est apparue plus tardivement au sujet de la délimitation de la notion même de délinquance. Le phénomène criminel peut être défini de manière approximative comme « *l'ensemble des comportements de négation des normes d'un groupe social déterminé, par l'un des membres du groupe* »⁷⁴. La norme

⁶² Cité in PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, *op. cit.*, p. 65.

⁶³ ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *op. cit.*, p. 17 ; BERNAT DE CELIS J., "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", *op. cit.* Lors du colloque international des 22-23 mars 1974 sur les problèmes posés par la recherche en matière de politique criminelle, ces définitions coexistent. VERIN J., "Compte-rendu des travaux", *Arch. pol. crim.*, n°1, 1975, n°1, pp. 43-60.

⁶⁴ SZABO D., "La politique criminelle : remèdes et responsabilités", *R.I.C.P.T.*, vol. 15, n°3, 1977, pp. 233-250 ; *Criminologie et politique criminelle*, Paris, Vrin Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1978, pp. 108-112.

⁶⁵ GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", *Problèmes actuels de science criminelle*, P.U.A.M., n°1, 1985, pp. 21-56.

⁶⁶ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*

⁶⁷ LAZERGES C., *Introduction à la politique criminelle*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 9 ; LAZERGES C., "Les conflits de politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, n°7, 1984, pp. 37-48.

⁶⁸ ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *op. cit.*, p. 18.

⁶⁹ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Paris, P.U.F., septembre 2002, p. 9.

⁷⁰ ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *op. cit.* ; GASSIN R., *Criminologie*, Paris, Précis Dalloz, 5^e éd., 2003, p. 675.

⁷¹ GASSIN R., *Criminologie*, Paris, Précis Dalloz, 3^e éd., 1994, p. 560.

⁷² ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *op. cit.*

⁷³ GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 589.

⁷⁴ DELMAS-MARTY M., "L'analyse systémale et la politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, 1985, n°8, p. 30.

renvoie soit à « *l'idéal de ce qui doit être, à des modèles à reproduire, des principes à observer* » (le « *devoir être* » de la norme juridique), soit à « *un état habituel, conforme à la majorité des cas, à une notion de moyenne* » (la norme sociale)⁷⁵. Suivant cette double acception, il est nécessaire de distinguer ce qui relève de l'infraction et ce qui relève de la déviance⁷⁶. L'infraction se définit juridiquement comme « *un comportement interdit sous la menace d'une peine tel qu'il est défini de manière générale et impersonnelle par la loi pénale* »⁷⁷. Elle se caractérise au travers de deux versants : l'incrimination qui définit restrictivement les éléments constitutifs du comportement répréhensible et la peine qui le sanctionne⁷⁸. Dans une perspective globalisante détachée des catégories du droit pénal, on agglomère généralement l'ensemble des infractions sous le vocable de délinquance. La déviance regroupe quant à elle des comportements qui sont réprimés non par des sanctions formelles, mais par des sanctions « *diffuses* »⁷⁹. Avec d'autres sociologues et les partisans d'une criminologie critique⁸⁰, A. OGIEN pense qu'il n'est pas satisfaisant de limiter l'emploi du terme « criminel » aux seuls actes sanctionnés par le droit. Certains comportements sont sanctionnés par des attitudes de désapprobation ou de stigmatisation qui manifestent, comme le jugement pénal, un rappel à l'ordre⁸¹. Le crime doit donc être inclus dans le concept de déviance, « *qui l'englobe et le déborde* »⁸². A partir de ce concept dont la paternité est attribuée à E. DURKHEIM, ces chercheurs considèrent que les notions et qualifications formelles du droit pénal sont inopérantes⁸³. Ils abordent l'infraction « *comme une réalité humaine et sociale, antérieure à toute incrimination, consistant dans une agression dirigée par un ou plusieurs individus contre les valeurs les plus importantes du groupe social* »⁸⁴. La déviance correspond à « *l'ensemble des comportements qui ne sont pas conformes aux normes sociales en vigueur et qui donnent lieu dès lors, dans le groupe social, à des réactions de types divers que l'on désigne par l'expression de contrôle social* »⁸⁵. Face à l'intrication des deux concepts, nombre d'auteurs estiment qu'il est illusoire d'étudier séparément ces différents types de phénomènes. Reprenant la définition de GURVITCH suivant laquelle ces deux notions « *naissent et s'affirment ensemble, inséparables dans leur existence et leur validité* », M. DELMAS-MARTY inclut les phénomènes de déviance dans l'analyse de la politique criminelle⁸⁶. Le droit, par son œuvre pédagogique ou expressive, participe au processus de normalisation des individus⁸⁷. La norme sociale influence le contenu des normes

⁷⁵ *Ibid.*, p. 31.

⁷⁶ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 58 et s.

⁷⁷ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, Paris, Economica, 12^e éd., 2005, p. 10 ; PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, op. cit., pp. 21 et 237.

⁷⁸ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 10.

⁷⁹ OGIEN A., *Sociologie de la déviance*, Paris, A. Colin, 1999, p. 17.

⁸⁰ Entre autres, E. LEMERT et H.S. BECKER ont développé au sein de l'Ecole interactionniste aux Etats-Unis l'idée selon laquelle la délinquance ne constitue qu'une « *simple variété de déviance sans spécificité particulière* ». GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., op. cit., p. 41.

⁸¹ « *Si les délits recensés par le droit pénal représentent une partie des violations de normes de conduite, d'autres infractions, dont la réparation ne se décide pas devant les tribunaux, remettent en cause l'ordre public et la cohésion sociale de façon tout aussi menaçante* ». OGIEN A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 17.

⁸² *Ibid.*, p. 17.

⁸³ GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., op. cit., p. 36 et s.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 40.

⁸⁶ Pour définir l'infraction, l'auteur précise que la notion renvoie à la transgression d'une norme juridique, ce qui fait que cette dernière apparaît strictement « *délimitée, précise, ponctuelle, instantanée* ». A l'opposé, la déviance « *se situe dans un champ de normalité, où le pouvoir qui dit la norme est plus diffus, atomisé, mobile, difficile à circonscrire : un pouvoir sans un centre, sans une localisation spécifique et le plus souvent invisible* ». DELMAS-MARTY M., "L'analyse systémale et la politique criminelle", op. cit., p. 31 et s.

⁸⁷ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 25 et s.

juridiques en faisant pression sur le processus de dépenalisation (par exemple l'avortement) ou à l'inverse sur le processus de pénalisation (par exemple la toxicomanie). Plus encore, les interactions sont parfois si prégnantes que M. DELMAS-MARTY évoque l'existence d'un phénomène de « *contraction de l'infraction et de la déviance en un concept unique d'infraction-déviance* » (exemple de l'outrage aux bonnes mœurs, de l'usage de stupéfiants)⁸⁸.

Une ultime question se pose avant de cerner précisément la substance de la politique criminelle. Convient-il d'adjoindre aux réponses étatiques ou publiques l'ensemble des actions de la société civile qui se donnent pour objectif de lutter contre la délinquance ? Les pratiques pénales « *se trouvent comme enveloppées par d'autres pratiques de contrôle social* » non pénales (sanctions administratives, etc.), non répressives (prévention, médiation, etc.) et parfois non étatiques (milices privées, mesures disciplinaires, etc.)⁸⁹. Une multitude d'associations participe à la prévention de la toxicomanie, de la délinquance routière, aux procédures de médiation, etc. Des ordres professionnels (avocats, médecins, etc.) veillent au respect par leurs membres d'un corpus de règles qui sanctionne des comportements déviants, parfois délinquants. Les sociétés d'assurance, les banques, les sociétés de sécurité privée, quelquefois des milices privées, œuvrent à la sécurisation des biens et personnes. De ce fait, les réponses sociétales appartiennent au champ de la politique criminelle, à une précision près, elles doivent relever d'une réaction organisée, délibérée, raisonnée et acceptée par la société. La politique criminelle exclut les réactions de légitime défense isolées⁹⁰. Ces réflexions sur la substance de la politique criminelle montrent que les politiques publiques de lutte contre la délinquance ont un champ plus étroit. Il est donc nécessaire d'en spécifier les différences et d'expliquer l'intérêt d'une étude centrée sur les seules politiques publiques de lutte contre la délinquance.

2- La délimitation des politiques publiques de lutte contre la délinquance au sein de la politique criminelle française

14. Le modèle français de politique criminelle. Ces développements s'inspirent directement de la modélisation effectuée en 1992 par M. DELMAS-MARTY dans *Les grands systèmes de politique criminelle*. Cet ouvrage distingue différents systèmes de politique criminelle suivant les courants idéologiques qui se trouvent à leur fondement (libéral, autoritaire ou totalitaire⁹¹), les places respectives assignées à l'Etat et à la société civile (modèles étatiques et sociétaux) et la répartition des compétences selon qu'il est question de délinquance ou de déviance. L'auteur différencie six modèles de politique criminelle au caractère idéal-typique⁹² : Le modèle « *Etat autoritaire* » caractérise la situation dans laquelle l'infraction et la déviance donnent lieu à une réponse principalement étatique⁹³. Dans le modèle « *Société autogestionnaire* », l'infraction et la

⁸⁸ DELMAS-MARTY M., "L'analyse systémale et la politique criminelle", *op. cit.*, p. 34.

⁸⁹ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 234. Les mesures isolées et ponctuelles, la loi de circonstance ou « *législation de panique* », ne relèvent pas de la politique criminelle. « *Toute politique criminelle [...] suppose un double effort de systématisation et d'actualisation des institutions de lutte contre la criminalité : ces institutions doivent être intégrées dans un système d'ensemble coordonné où elles se conjuguent au lieu de se contrarier, et elles doivent être adaptées, ou réadaptées, aux conditions, aux besoins et aux aspirations de la société moderne* ». ANCEL M., "La contribution de la recherche à la définition d'une politique criminelle" *op. cit.*, p. 226.

⁹¹ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, p. 45 et s.

⁹² *Ibid.*, p. 75 et s.

⁹³ *Ibid.*, p. 166 et s.

déviance, bien que distinctes, conduisent majoritairement à une réponse sociétale⁹⁴. Dans le modèle « *Etat - société libéral* », l'Etat assure le traitement des infractions mais confie à la société civile la régulation des déviances⁹⁵. Le modèle « *Etat - société médico-social* » qualifie la situation, bien improbable, dans laquelle l'Etat abandonne le traitement des infractions à la société civile pour ne s'occuper que du traitement de la déviance⁹⁶. Le modèle « *Etat totalitaire* » abandonne la distinction entre infraction et déviance qui relèvent toutes deux d'une prise en charge étatique⁹⁷. Enfin, dans le modèle « *Société libertaire* », cette même contraction se fait au profit exclusif du contrôle sociétal⁹⁸.

Comment, à partir de cette modélisation, qualifier la politique criminelle française ? Au regard des variables mobilisées par M. DELMAS-MARTY, le modèle français est sans conteste à dominante étatique. L'Etat s'affirme comme le « *point d'ancrage* » ou le « *lieu* » d'incarnation et de légitimation du pouvoir de contrainte⁹⁹. Il se caractérise tout autant par ses fondements libéraux depuis la Révolution de 1789¹⁰⁰. L'Etat de droit amorce son ascension pour contrecarrer l'arbitraire du souverain et, dans le champ pénal, le principe de légalité des délits et des peines s'impose sous l'influence de BECCARIA¹⁰¹. Tout au long du XIX^e siècle, l'Etat libéral est par ailleurs un Etat minimal, qui délaisse le traitement de la déviance au profit des institutions sociétales¹⁰². Si l'on prend soin de ne pas mésestimer son caractère idéal-typique, c'est donc le modèle « *Etat-société libéral* » qui semble le plus approprié lorsqu'on aborde la politique criminelle française. D'un point de vue dogmatique et dans une perspective diachronique, il est toujours fait référence à cette double caractérisation, étatique et libérale. Pourtant, les évolutions contemporaines de la politique criminelle interrogent quant à un éventuel basculement vers un modèle autoritaire, si ce n'est parfois totalitaire. En développant ses prérogatives en matière sociale et préventive, l'Etat providence a multiplié les réponses étatiques à la déviance. Les malades mentaux comme les mineurs en danger relèvent partiellement d'une prise en charge étatique. Lorsqu'ils sont confiés à des acteurs périphériques (collectivités locales, associations), cette délégation est strictement encadrée. Les hypothèses de contraction de l'infraction et de la déviance ne sont pas exceptionnelles¹⁰³, notamment dans la période la plus récente. Outre la toxicomanie et l'état alcoolique sur la voie publique, c'est à présent le cas de la mendicité dite agressive, de la mise en danger d'autrui, de certains regroupements dans les parties communes d'immeuble, etc. Du point de vue de la répression, les principes libéraux se trouvent mis à mal par le renforcement des opérations de contrôle et de surveillance des appareils policiers, par la constitution de multiples fichiers renseignant sur les personnes, par l'assouplissement des règles procédurales, etc. Les régimes pénaux d'exception prolifèrent (terrorisme, criminalité

⁹⁴ *Ibid.*, p. 224 et s.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 88 et s.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 78.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 198 et s.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 242 et s.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 86.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 46 et s.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 95 et s.

¹⁰² On procède à l'époque à une « *réification* » de la distinction du public et du privé en limitant strictement la sphère des prérogatives étatiques aux tâches socialement indispensables et dont il est seul à pouvoir s'acquitter. L'Etat de droit est alors « *indissociable de la représentation d'un Etat minimal, respectueux de l'autonomie du social et ne sortant pas du cadre de ses attributions légitimes* ». CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 1999, p. 60 et s.

¹⁰³ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 180 et s.

organisée, etc.). Le pouvoir exécutif s'affirme au détriment du judiciaire et les qualifications juridiques sont de plus en plus vagues.

En conséquence, ne faut-il pas considérer que la politique criminelle française se fonde désormais entièrement dans les politiques publiques de lutte contre la délinquance ? La réponse ne peut être que négative. Les réponses sociétales progressent en parallèle. Il leur revient de réguler la majorité des comportements déviants, qui restent pour la plupart clairement distingués de la délinquance. Au-delà de leurs activités traditionnelles dans le champ de la prévention, certaines associations participent au processus pénal (médiation, réparation, action civile, etc.). Victimes comme accusés y acquièrent un rôle inédit, au travers notamment du mouvement de contractualisation de la peine (médiation, composition pénale, etc.). Certains vont jusqu'à évoquer une privatisation de la politique criminelle dès lors que les activités marchandes de sécurité essaient sur tout le territoire. Les assureurs mènent des campagnes de prévention, incitent fortement leurs clients à s'équiper en matériels de protection. Les grands magasins créent leurs propres services de sécurité. Des sociétés fournissent des prestations de service (mise à disposition de personnels de surveillance, d'équipements de surveillance, audits de sécurité, etc.). Par essence, les politiques publiques françaises de lutte contre la délinquance sont donc plus étroites que la politique criminelle qui les englobe.

- 15. Les acteurs des politiques publiques de lutte contre la délinquance.** L'intitulé du sujet invite à étudier les normes, les pratiques et les programmes des acteurs publics chargés de lutter, par des actions de prévention et de répression, contre l'ensemble des infractions pénales. Déterminer les axes d'investigation suppose de définir les principaux objets de recherche que sont les acteurs, les processus de production, les programmes et les comportements d'écarts aux normes relevant des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Quant aux acteurs mobilisés, on se référera à l'Etat et à ses différents segments politiques et administratifs (Assemblée Nationale, ministères de la Justice, de l'Intérieur, de la Ville, etc.). On s'intéressera également aux prérogatives et aux activités des institutions publiques qui n'auraient vu le jour sans son accord et sa contribution : les collectivités locales (municipalités, Conseils généraux et régionaux) et les organes supranationaux (Conseil de l'Europe, Union européenne, O.N.U.). Il convient de déterminer leurs compétences respectives, leurs motivations et celles de leurs exécutants quant aux options de politique criminelle retenues, les rapports de force induits par leurs interactions, les réformes adoptées, etc. Ces observations alimentent la réflexion au sujet de la genèse des politiques publiques de lutte contre la délinquance, des processus sociaux, politiques et administratifs qui les déterminent. La question des acteurs est indissociable de celle qui porte sur les processus de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Il ne suffit pas de déterminer les institutions compétentes et leurs programmes d'action. Il faut au contraire s'interroger sur le fonctionnement du système d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre desdites politiques. Il faut mettre à jour la rationalité, les logiques de sens et les logiques d'action qui traversent le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Comment sont prises les décisions et quelles stratégies adoptent les différents acteurs mobilisés ? Quelles sont les relations qui s'établissent entre ces différents intervenants ? Comment les décisions de la hiérarchie sont-elles appliquées par les agents d'exécution ? De quels moyens ces derniers disposent-ils ? Respectent-ils les injonctions de leurs hiérarchies ?

16. La substance des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Le sujet commande d'étudier les actions de prévention et de répression des infractions pénales. Concernant la politique pénale, l'analyse suppose d'approcher les mécanismes d'élaboration et d'application du droit pénal, c'est-à-dire de « *l'ensemble des règles ayant pour objet de déterminer les actes antisociaux, de désigner les personnes pouvant être déclarées responsables et de fixer les peines qui leur sont applicables* »¹⁰⁴. Au-delà de la technique juridique, il s'agit de mesurer l'impact des réformes visant les incriminations pénales, la procédure et les peines sur le système de justice pénale. A cet effet, la recherche doit porter sur l'incidence des réformes du droit pénal et des « *structures procédurales* »¹⁰⁵ fixant les règles relatives à la recherche, la poursuite et le jugement des auteurs d'infractions¹⁰⁶. Elle doit s'attacher à relever les transformations qui affectent le champ des peines et de l'exécution des peines. Une attention particulière doit être portée au fonctionnement concret du système de justice pénale, à la manière dont les agents d'exécution usent de ces nouvelles normes pénales et collaborent pour atteindre les objectifs fixés par le centre. En amont de la répression, les politiques publiques de lutte contre la délinquance incluent une somme de programmes préventifs qu'il convient d'explicitier. La difficulté est que l'on se trouve ici confronté à une sorte d'aporie. D'un côté, la méthode scientifique impose une définition restrictive des mesures de prévention, centrée sur les programmes ayant pour vocation principale d'empêcher la commission d'infractions. D'un autre côté, la définition des politiques de prévention dépend de considérations philosophiques, éthiques ou morales, et donc éminemment politiques¹⁰⁷. Puisqu'il s'agit ici d'une analyse des politiques, il faut, sans inclure dans la réflexion l'ensemble de la politique sociale, tenir compte des classifications validées par la puissance publique au chapitre de la prévention. Si les typologies sont diverses¹⁰⁸, la plus à même de renseigner sur l'évolution des programmes de prévention oppose la prévention sociale et la prévention situationnelle. La première tente d'influer sur les facteurs étiologiques de la délinquance afin d'en écarter ou d'en atténuer les effets. La seconde ambitionne d'empêcher le passage à l'acte en modifiant les circonstances extérieures au délit pour qu'il soit moins profitable, plus difficile ou plus risqué (vidéosurveillance, gardiennage, etc). Les programmes publics de prévention soulèvent une somme de questions. Quelles sont les postures idéologiques qui fondent le choix des actions ? Quelles sont les doctrines criminologiques qui appuient la stratégie anti-criminelle des pouvoirs publics ? Quels sont les types d'interventions privilégiés ? Comment et par qui ces interventions sont-elles mises en œuvre ? Quelles sont les places respectives concédées à la prévention et à la répression ?

17. Les comportements d'écart aux normes relevant des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Si l'énoncé du sujet impose d'exclure de l'observation les comportements de déviance, la notion de délinquance est ici abordée dans son sens large. D'un point de vue juridique, les délits sont des infractions de gravité moyenne eu égard aux deux autres types d'infractions, les contraventions et les crimes. Cette indifférence à la typologie de l'article 111-1 du Code pénal s'explique par le souci d'approcher les transformations des politiques publiques de lutte contre la délinquance dans une

¹⁰⁴ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 3.

¹⁰⁵ ANCEL M., "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", op. cit., p. 27.

¹⁰⁶ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 3.

¹⁰⁷ SANSEFAÇON D., "Bonnes pratiques et prévention de la délinquance. Pistes pour la construction d'un cadre de référence commun", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 4^e trimestre 2003, pp. 43-55.

¹⁰⁸ GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., op. cit., p. 592 et s.

perspective d'ensemble. Cela étant, la diversité des incriminations pénales laisse planer un doute sur la pertinence d'un cadre d'analyse commun à l'ensemble des comportements délinquants. Quoi de commun entre le trafic international de stupéfiants, les opérations de racket dans les collèges, la corruption ? Pour tenir compte de la diversité des formes d'action publique selon les incriminations concernées, il est donc fait référence aux politiques publiques au pluriel. A ce sujet, plusieurs interrogations méritent d'être résolues pour éclairer cette étude. Quelles sont les infractions pénales qui retiennent l'attention des pouvoirs publics ? Comment et pourquoi les réponses pénales et préventives diffèrent-elles suivant les formes de délinquance ? Les pouvoirs publics établissent-ils un ordre de priorité entre les diverses catégories d'infractions ? Au terme de cet effort de délimitation du sujet, la multiplicité et la complexité des interrogations susceptibles d'alimenter la recherche apparaissent clairement. L'intérêt du sujet émerge au confluent de ces différents questionnements.

3- L'intérêt d'une analyse circonscrite aux politiques publiques de lutte contre la délinquance

- 18. La nécessité d'apprécier l'adéquation du modèle « *Etat-société libéral* » aux formes contemporaines de la politique criminelle.** Les transformations de la politique criminelle laissent perplexe quant à la pertinence des approches conservant sans nuance la référence au modèle « *Etat-société libéral* ». On entrevoit alors tout l'intérêt de procéder à une analyse circonscrite aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. Celles-ci, dans l'hypothèse du modèle « *Etat société libéral* », constituent le cœur de la politique criminelle française. Isoler ces politiques et déterminer la posture l'Etat permettent de spécifier les fondements, la nature et l'architecture actuels du modèle français de politique criminelle. Une telle approche tente d'apprécier la nécessité d'esquisser de nouveaux paradigmes propres à l'explicitier. En étudiant spécifiquement et de façon systémique les politiques publiques de lutte contre la délinquance, il est possible de caractériser ce que M. DELMAS-MARTY nomme les « *mouvements* » de politique criminelle¹⁰⁹. Certaines pratiques s'inscrivent à l'intérieur du modèle dominant sans en perturber les équilibres fondamentaux. Elles manifestent une stratégie d'adaptation par des variations à l'intérieur d'un même modèle¹¹⁰. Ces mouvements prennent parfois la forme de stratégies de rupture qui se concrétisent par le passage progressif d'un modèle à un autre type de modèle¹¹¹. S'agissant des politiques occidentales, deux formes de glissement sont susceptibles de se produire. La première donne lieu à un affermissement du contrôle étatique et se traduit par l'émergence d'un modèle autoritaire, voire totalitaire. Dans cette hypothèse, des politiques « *sécuritaires* »¹¹² durcissent la politique pénale, renforcent les prérogatives policières, introduisent des procédures pénales d'exception ou des mesures de sûreté. La seconde renforce au contraire le poids de la société civile et impose un modèle de type sociétal. Elle opère au travers d'une stratégie de « *disciplinarisation* » ou de « *privatisation* » de la politique criminelle¹¹³, qui se traduit par une délégation de prérogatives régaliennes à des acteurs sociétaux, par un processus de décriminalisation, par le développement des forces de sécurité privée, etc.

¹⁰⁹ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 263 et s.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 268 et s.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 294 et s.

¹¹² *Ibid.*, p. 294.

¹¹³ *Ibid.*, p. 300 et s.

19. La confrontation de trois hypothèses. Tirer les enseignements des mutations des politiques publiques de lutte contre la délinquance pour tenter d'élaborer de nouveaux schémas de lecture du modèle français de politique criminelle suppose de confronter trois hypothèses. La première insiste sur la stabilité des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Dans ce cas, aucune modification substantielle de la politique criminelle française ne devrait apparaître au-delà d'un simple aménagement des paradigmes dominants du modèle. Les références au modèle « *Etat-société libéral* » conserveraient toute leur pertinence. Pour valider cette hypothèse, la recherche doit démontrer que les phénomènes de décentralisation, de socialisation et de contractualisation n'induisent aucun élargissement ou rétrécissement des frontières de l'action publique étatique en matière de lutte contre la délinquance. Malgré des impacts isolés, ces transformations respecteraient une sorte de « statu quo » dans le cadre duquel les attributions et le contrôle de l'Etat resteraient constants. La deuxième hypothèse développe l'idée d'une désagrégation du système public de lutte contre la délinquance. On devrait alors constater un nouvel ordonnancement du pouvoir au profit d'acteurs non étatiques et, partant, une perte de centralité de l'Etat dans la conduite de la politique criminelle. Cette désagrégation peut n'être que partielle, l'Etat partageant certaines de ses prérogatives tout en demeurant le pivot du système d'action. Elle est totale si l'on observe une véritable privatisation de l'action publique. En toute hypothèse, accréditer ce mouvement de désagrégation exige un renouvellement des schémas d'analyse de la politique criminelle française. Dans le premier cas, celui d'une désagrégation partielle, la référence au modèle « *Etat-société libéral* » resterait pertinente malgré la nécessité d'en redéfinir les propriétés. Dans le second cas, celui d'une désagrégation totale, d'autres modèles seraient plus à même de décrire la réalité française. La dernière hypothèse évoque à l'inverse une plus haute intégration du système public de lutte contre la délinquance. Malgré l'irruption d'acteurs non étatiques, on devrait observer une extension des pouvoirs de l'Etat. Organisant en quelque sorte son propre « *décentrement* »¹¹⁴, l'Etat renforcerait son emprise derrière l'apparence d'une contractualisation ou d'une privatisation de l'action publique. Si cette assertion s'avérait exacte, il conviendrait là encore de renouveler les schémas d'analyse de la politique criminelle française. Référence pourrait être faite au modèle autoritaire ou totalitaire.

Dès à présent, il faut néanmoins reconnaître la formulation idéal-typique de ces trois hypothèses. Les phénomènes réellement observables sont susceptibles de relever, alternativement ou cumulativement, de ces trois grilles de lecture des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Ces hypothèses constituent des guides pour l'analyse, au confluent desquelles il convient d'établir l'impact des processus de restructuration de l'action publique sur le modèle français de politique criminelle. Même circonscrite aux politiques publiques de lutte contre la délinquance, l'analyse ne peut éluder les transformations qui affectent les autres composantes de la politique criminelle. Pour comprendre les processus qui structurent les politiques publiques de lutte contre la délinquance, il ne faut négliger les interactions que le système d'action publique entretient avec son environnement, son « *écosystème* » en quelque sorte¹¹⁵. Il est impossible d'apprécier l'évolution des politiques publiques de lutte contre la délinquance sans tenir compte de l'influence des médias et de l'opinion publique, d'associations ou d'entreprises qui jouent de leurs pouvoirs pour orienter l'action publique. Il n'est guère

¹¹⁴ ARNAUD A.-J., « La régulation par le droit en contexte globalisé » in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, 1999, p. 160.

¹¹⁵ MORIN E., *Introduction à la pensée complexe*, Paris, E.S.F., 1994, p. 100.

opportun de détacher complètement le champ de la délinquance de celui de la déviance. C'est le déplacement des frontières séparant ces comportements d'écart aux normes qui permet de mesurer l'étendue et l'évolution des prérogatives étatiques. Il est impossible enfin d'envisager la politique criminelle sans la replacer dans le contexte de la politique sociale de l'Etat. Les politiques publiques de lutte contre la délinquance évoluent dans un système ouvert.

II- PROBLEMATIQUE ET HYPOTHESES RETENUES

20. **Une conception normative du principe de monopole étatique dans le champ de la lutte contre la délinquance.** Dans une perspective diachronique et quelles que soient les époques prises en référence pour l'analyse, le principe qui fait de la lutte contre la délinquance un monopole d'Etat s'inspire bien plus de la rhétorique que de la mise en pratique dans le concret de l'action publique. Si l'Etat a profité de la force symbolique de cette conceptualisation dogmatique pour asseoir son emprise au fil du temps, il ne faut occulter la relativité de son hégémonie. Au plus fort de l'Etat-gendarme comme de l'Etat-providence, une nette différence s'est maintenue entre les valeurs normatives qui fondaient ce monopole et les processus sociaux qui structuraient réellement son exercice. L'histoire illustre la permanence des régulations infra-étatiques et des processus locaux d'inflexion de la règle établie par le centre. Certes, il ne faut se représenter l'Etat comme un acteur ordinaire. Depuis le XIII^e siècle, il a continûment bénéficié d'une autorité et de moyens qui lui ont permis d'assumer sans conteste une position dominante. Toutefois, même dans le champ pénal, des acteurs périphériques ont sauvegardé quelques prérogatives. Au-delà, des groupes de pression plus ou moins indépendants de la puissance publique ont continuellement pesé sur le cours de l'action publique. Ils ont utilisé de leurs ressources pour qu'elle coïncide avec leurs intérêts respectifs, leurs valeurs et leurs visions du monde. Derrière l'inflexibilité et l'universalité de la règle centrale se sont maintenues des pratiques informelles d'ajustement, des modes opératoires clandestins soutenant des arrangements pragmatiques. Au fil du temps, l'Etat s'est évertué à protéger les symboles qui entourent son monopole tout en acceptant, le plus souvent officieusement, un phénomène d'hybridation des régulations.
21. **Une consécration politique de l'hybridation des régulations dans le champ de la lutte contre la délinquance.** Partant de l'hypothèse suivant laquelle le principe de monopole étatique ne serait qu'une construction normative partiellement intégrée dans le champ de la lutte contre la délinquance, les nouveaux dispositifs d'action initiés à compter des années 1980 (contractualisation, partenariat, etc.) n'augurent pas une déformation radicale du modèle français de politique criminelle. Ils traduisent davantage la formulation d'un nouveau référentiel d'action qui consacre une hybridation bien plus ancienne. Dans un contexte de crise, l'Etat reconnaît et valorise un ordonnancement différencié du pouvoir qui substitue au dogme de l'universalisme républicain distancié un principe de coproduction de l'action publique. Il se fait pragmatique et adopte une nouvelle posture qui officialise la relativité de son hégémonie. En appelant à une coproduction de la sécurité, il reconnaît ses défaillances et son incapacité à maîtriser totalement le processus de production des politiques qu'il élabore. Il légitime l'existence d'un réseau d'acteurs qui interagissent dans le cours de l'action publique. Plutôt que de

dénier la pluralité des centres de pouvoirs, l'Etat entend désormais s'appuyer sur leurs ressources.

Pour donner corps à ce principe de coproduction de la sécurité et structurer l'action collective, l'Etat s'est attaché à définir un nouveau cadre méthodologique qui s'appuie sur les préceptes de partenariat, d'approche globale, de projet ou encore de territorialisation. Par ce biais, il ambitionne de mutualiser et d'articuler les compétences et savoir-faire, de susciter une approche concertée, de fédérer les initiatives locales pour produire une synergie territoriale. Une coproduction de la sécurité suppose en effet de substituer aux mécanismes de la planification centrale un espace de dialogue réunissant les acteurs autour d'objectifs communs. Une régulation autoritaire, bien qu'officieusement négociée, cède sa place à une régulation de type procédural. L'Etat abandonne son inflexibilité de principe pour se faire incitatif et pédagogue. Au travers d'un processus d'acculturation, il entend soutenir la construction d'un langage et d'un registre de croyances communs, d'un consensus sur les normes et les modes d'intervention.

- 22. Le renouvellement des modes d'action publique comme outil de consolidation de la prééminence étatique.** L'idée même de coproduction tend à valider l'hypothèse d'une perte de centralité de l'Etat, d'une désagrégation, au moins partielle, du modèle français de politique criminelle. En réalité, on peut voir « *dans la propension de l'Etat à organiser son propre décentrement, une manière de récupérer son pouvoir, voire d'assurer son expansion selon des modalités nouvelles* »¹¹⁶. Au travers d'un jeu subtil intriquant pédagogie et injonction, l'Etat ambitionne d'assujettir à sa propre rationalité des pratiques locales qui ont pu concurrencer ou contredire ses orientations. S'il semble accorder à ses partenaires des marges d'autonomie croissantes, la méthode contractuelle s'expose comme une façon de recouvrer une autorité perdue. Les dispositifs partenariaux n'engagent pas une transformation radicale des modes opératoires de l'Etat. Ils visent davantage, par un ajustement au contexte social et politique actuel, à soutenir son emprise. Confronté aux écueils d'une régulation autoritaire qui peine à s'imposer, l'Etat entend faire de la contractualisation un outil de facilitation de l'application de ses choix sur le terrain.

Si les nouveaux registres d'action portés par l'Etat le parent des vertus de l'ouverture et de l'humilité, ils n'induisent pas une égalisation des rapports qu'il entretient avec ses partenaires. Ils manifestent au contraire l'expression de nouveaux rapports d'autorité. Dans le processus contractuel, l'Etat détient des pouvoirs que ne possède aucun autre acteur, pouvoirs qui lui assurent une position de leadership. Il concentre l'essentiel des prérogatives d'impulsion, d'expertise, de réglementation, de financement et de contrôle. Fort de ses ressources en expertise, il est en mesure d'interpréter et de donner sens à la réalité de la criminalité, de polariser le débat, de contribuer à l'agrégation des points de vue, de diffuser des préceptes d'action qui servent ses propres orientations. Ses attributs législatifs lui laissent toute latitude pour encadrer strictement l'activité de ses partenaires, leurs prérogatives et les conditions de leur exercice. Il dispose également du pouvoir de fixer le cadre des coopérations, de filtrer et de labelliser les acteurs qu'il souhaite ou non associer à sa politique. Enfin, parce qu'il maîtrise les procédures programmatiques et l'essentiel des financements, il est susceptible de sélectionner, de démobiliser, d'éliminer ou de placer certains acteurs en situation de concurrence. Il lui appartient de répartir la

¹¹⁶ ARNAUD A.-J., « La régulation par le droit en contexte globalisé », *op. cit.*

majorité des financements et de fixer des critères d'allocation qui s'imposent largement à ceux qui souhaitent être financés. Par ces différents biais, il entend modéliser le système d'action à son gré et faciliter la réception, au plan local, des objectifs qu'il a seul définis. Cette tentative d'internalisation des pratiques qu'il ne maîtrise pas démontre que l'objectif premier de l'Etat n'est pas de déléguer ni de privatiser l'action publique, mais de la rationaliser pour qu'elle gagne en efficacité et en légitimité. Il s'agit d'organiser un nouveau management public qui favorise une meilleure application de ses choix sur le terrain, une homogénéisation des initiatives locales à partir de sa propre lecture des priorités.

23. De nouvelles réponses pénales et préventives au service de la restauration de l'autorité et de la légitimité de l'Etat.

Lorsque l'on porte un regard distancié sur la consistance et l'évolution des réponses étatiques aux phénomènes de délinquance, on entrevoit une externalisation toujours plus poussée des programmes d'action. Paradoxalement, ce qui peut apparaître comme une délégation voire une privatisation de l'action publique ne peut pour autant confirmer l'hypothèse d'un désinvestissement de l'Etat. Par des voies détournées, il participe à ce que les politiques engagées, par lui ou par d'autres, soutiennent son autorité, sa légitimité comme son efficacité. D'une part, les participations extérieures qu'il sollicite lui permettent de se recentrer sur le cœur de ses missions régaliennes. Privilégiant de nouveau une conception restrictive du principe de monopole, la puissance publique se concentre sur ses missions originelles et reprend peu à peu les apparences du gendarme. S'agissant des politiques pénales, mieux vaut en effet parler de surinvestissement que de désinvestissement ou de privatisation. Convaincu par la politique anglo-saxonne de « *tolérance zéro* », l'Etat s'oriente vers un modèle autoritaire de politique criminelle qui amplifie l'emprise du système pénal et optimise la réactivité des agents de répression. L'ambition des pouvoirs publics est d'asseoir une pression accrue des agents de répression sur les délinquants avérés ou potentiels et de maximiser la gestion du flux des affaires pénales. D'autre part, plutôt qu'empiéter sur les prérogatives qu'il monopolisait jusqu'alors, les programmes d'action qui relèvent désormais d'acteurs périphériques participent à leur plein exercice. En usant de ses ressources propres, l'Etat tente de canaliser, d'orienter et d'instrumentaliser ces participations extérieures pour qu'elles contribuent à la restauration de son efficacité et de sa légitimité. Dans le champ pénal, la plupart des interventions sociétales restent de faible ampleur et se pérennisent en fonction de leur apport à l'œuvre répressive de l'Etat. S'il s'appuie davantage sur les ressources des collectivités locales et de la société civile dans le champ de la prévention, il encourage une inflexion du modèle français de prévention susceptible de servir ses propres intérêts. Les interventions correctives visant le milieu social et familial cèdent progressivement la place à des pratiques préventives chargées de restaurer la sécurité immédiate de la population, l'autorité et l'efficacité répressive de l'Etat.

24. Formulation de la problématique et des hypothèses.

S'interrogeant sur la constance de la prééminence étatique dans la conduite de la politique criminelle, la présente étude soutient que les processus d'internationalisation, de décentralisation et de privatisation des politiques publiques de lutte contre la délinquance fortifient l'emprise de l'Etat plus qu'ils ne l'affaiblissent. En combinant des mécanismes d'externalisation et d'internalisation, celui-ci parvient à soutenir, sinon à affermir, sa précellence, sa légitimité et son efficacité. Cette assertion suppose de démontrer que l'ouverture partenariale, le renouvellement des programmes d'action et les mutations des modes de

production des politiques de lutte contre la délinquance se réalisent à son profit. Deux hypothèses de travail structurent l'argumentation. La première pose que l'hybridation des régulations et la coproduction des politiques de lutte contre la délinquance renforcent le leadership étatique au cours du processus de définition et de production de la politique criminelle. La seconde suggère que les mécanismes d'externalisation de l'action publique accompagnent et facilitent un surinvestissement de l'Etat dès lors que les programmes engagés, par lui ou par d'autres, convergent pour servir ses propres intérêts.

III- METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

- 25. Une analyse systémique.** Pour procéder à une analyse de type macrologique, il convient d'aborder ce qui relève des politiques publiques de lutte contre la délinquance comme un système. « *Un système est un objet complexe, formé de composants distincts reliés entre eux par un certain nombre de relations. Les composants sont considérés comme des sous-systèmes, ce qui signifie qu'ils entrent dans la même catégorie d'entités que les ensembles auxquels ils appartiennent. Un sous-système peut être décomposé à son tour en sous-systèmes d'ordre inférieur ou être traité comme un système indécomposable, c'est-à-dire comme un système réduit à un seul élément. L'idée essentielle est que le système possède un degré de complexité plus grand que ses parties, autrement dit qu'il possède des propriétés irréductibles à celles de ses composants* »¹¹⁷. Mettre de l'ordre, de la clarté et de la précision dans l'analyse des politiques publiques de lutte contre la délinquance suppose de déconstruire ce système et d'en identifier les acteurs, leurs enjeux, leurs ressources et leurs activités. Cette méthodologie réductionniste isole chacune des composantes du système d'action publique pour aboutir à des unités élémentaires indécomposables. La substance, les formes et les propriétés de ces unités doivent être spécifiées. Cela étant, cette décomposition ne suffit pas pour dégager les propriétés du « tout » qui les encadre. Cette perspective réductionniste mésestime le poids des interdépendances entre systèmes et sous-systèmes¹¹⁸. Malgré des dynamiques propres, les opérations des sous-systèmes dépendent des apports de leur environnement et le fonctionnement des uns peut entraîner des perturbations dans le fonctionnement des autres. Au-delà, cette perspective ignore l'influence d'éléments extérieurs environnant le système¹¹⁹. C'est notamment le cas de la Cour européenne des droits de l'homme au niveau international, du secteur économique ou de la société civile, tous étant susceptibles d'influer sur le système public de lutte contre la délinquance. Le système étudié possède donc des propriétés irréductibles à celles de ses composantes. Au-delà d'une perspective réductionniste, il faut déterminer l'architecture du système en son entier, les effets de structure qui le modèlent, les régularités qui témoignent d'effets dynamiques de système. C'est la cohérence des différents éléments qui coexistent dans un même système qu'il faut déterminer. Il faut mettre à jour la rationalité, les logiques de sens et les logiques d'action qui traversent les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance. En conséquence, il faut se garder d'une pensée par trop holiste ou réductionniste, en se fondant sur une « *logique réursive* » qui considère que « *ce qu'on acquiert de connaissances sur les parties*

¹¹⁷ LADRIERE J., "Système (épistémologie)", in *Encyclopédie Universalis*, vol., 21, 1996, p. 1030.

¹¹⁸ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 48.

¹¹⁹ MORIN E., *Introduction à la pensée complexe*, op. cit., p. 100

revient sur le tout et que ce que l'on apprend sur les qualités émergentes du tout revient sur les parties, dans un même mouvement producteur de connaissance »¹²⁰.

- 26. Une analyse interdisciplinaire.** Il n'est guère possible de se contenter des apports de la recherche juridique pour approcher toute la complexité du sujet. Comme l'indique avec justesse E. MORIN, « *l'objet ne doit pas seulement être adéquat à la science, la science doit aussi être adéquate à son objet* »¹²¹. S'agissant des politiques publiques de lutte contre la délinquance, de multiples disciplines sont susceptibles d'éclairer la recherche, que leurs travaux interrogent directement ou non la question criminelle. Les observations des historiens permettent de comprendre le processus d'émergence et de consolidation du monopole de l'Etat. Elles démontrent combien celui-ci fluctue dans des frontières mouvantes suivant les contextes historiques et l'interprétation, restrictive ou extensive, des attributs étatiques. Les recherches sociologiques sont essentielles pour mesurer les représentations des acteurs et des ressortissants des politiques publiques de lutte contre la délinquance, les réactions du groupe social, les conséquences sociales de l'application du droit pénal, etc. Les travaux criminologiques facilitent la compréhension du phénomène criminel et de ses évolutions, du sentiment d'insécurité, des doctrines qui appuient la stratégie anti-criminelle. Les politologues apportent des éclairages sur les transformations de l'action publique, sur les relations qui s'établissent entre institutions publiques, sur les phénomènes de concurrence qui les opposent, etc. Quant aux recherches menées par des juristes, pénalistes ou non, elles permettent d'approcher les évolutions du système pénal, des incriminations, des structures procédurales et des peines, les processus d'internationalisation du droit, etc.

Cette exigence d'interdisciplinarité ne doit conduire à sous-estimer la difficulté de l'opération. Chacune des disciplines évoquées use de méthodologies et de paradigmes irréductibles à ceux développés dans d'autres champs scientifiques. Chacune opère sa propre sélection des données significatives, organise ses paradigmes selon des modalités particulières de distinction et de hiérarchisation. Le risque de l'interdisciplinarité est alors de juxtaposer des savoirs difficilement comparables. Il faut ajouter l'impossibilité pratique de recenser et d'analyser de manière exhaustive l'ensemble des travaux susceptibles d'intéresser la recherche. Le nombre d'articles, d'ouvrages et de rapports consacrés au sujet est pléthorique. C'est donc avec prudence et modestie qu'il convient de recourir à une analyse de type interdisciplinaire. Cela étant, le sujet impose de restituer les apports des recherches qui participent à la compréhension de la place de l'Etat dans le champ de la politique criminelle française. A cet effet, l'étude s'appuie sur les ouvrages, rapports de recherche et articles qui apportent des éclairages concordants sur les relations entre les différents acteurs, sur les paradigmes et les processus d'implémentation structurant l'action publique, sur la substance des interventions engagées. La réflexion s'appuie également sur une analyse de la littérature « grise » particulièrement foisonnante dans le champ étudié (rapports d'évaluation, rapports parlementaires, notes, etc.).

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, p. 72.

- 27. Une confrontation des fondements et des traductions pratiques des politiques publiques de lutte contre la délinquance.** Puisque l'approche se veut macrologique, une recherche de type monographique, circonscrite aux politiques publiques de lutte contre la délinquance menées dans telle ou telle localité, semble peu pertinente. Toutefois, parce que ces politiques n'existent pas sous la seule impulsion du centre et varient au gré des contextes locaux, il ne faut exclure les pratiques locales de la réflexion. Le local et le national ne sont pas des espaces clos et indépendants. Ils se caractérisent au contraire par des interactions continues. Il est donc nécessaire de spécifier l'influence des configurations locales sur l'architecture globale des politiques publiques de lutte contre la délinquance. L'analyse du positionnement de l'Etat ne peut se réaliser sans évoquer les traductions pratiques des politiques engagées sur le terrain. En conséquence, de nombreuses recherches monographiques et les résultats de nos propres observations sur les pratiques des acteurs de l'agglomération nantaise alimenteront l'étude. Des entretiens ont été réalisés auprès de différents professionnels : chargés de mission, directeur de cabinet du préfet, responsables associatifs et administratifs, magistrats, médiateurs et délégués du procureurs, etc. Des éléments d'analyse ont pu être récoltés lors de participations à des réunions partenariales. Enfin, l'implication de l'auteur dans des contrats de recherche dirigés par des enseignants-chercheurs de la faculté de droit de Nantes a permis d'observer le déroulement de plusieurs programmes d'action (fonctionnement de la Maison de la justice et du droit, procédures de médiation pénale et de rappel à la loi).

IV- DIVISION DE L'ETUDE

- 28. Plan retenu.** Deux lignes directrices se dégagent pour expliquer que les mouvements de décentralisation, d'internationalisation et de privatisation des politiques de lutte contre la délinquance ne présument nullement l'achèvement d'un modèle républicain positionnant l'Etat à l'épicentre du système d'action. La première vise à mesurer l'impact de la métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance sur la place de l'Etat au sein du système d'action. A cet effet, l'étude apprécie la nature, l'ampleur et les résultats du processus d'hybridation et de coproduction des politiques de lutte contre la délinquance. Afin d'évaluer l'incidence de la recomposition des programmes d'action sur l'étendue des prérogatives étatiques en matière de politique criminelle, la seconde s'intéresse à la substance des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Elle suppose de déterminer le contenu des politiques répressives et préventives engagées, ainsi que leurs transformations au fil du temps. Ainsi structurée, l'analyse permet de démontrer que l'Etat, avec le soutien de ses partenaires, réinvestit plus qu'il ne déserte le champ étudié.

Première Partie : La métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance

Deuxième Partie : La recomposition des programmes de lutte contre la délinquance

PREMIERE PARTIE

LA METAMORPHOSE DES MODES DE PRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

- 29. Une dialectique stratégique du « décentrement »¹ et du re-centrement.** Au premier abord, les évolutions de la politique criminelle française depuis le début des années 1980 illustrent une véritable métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance et, plus fondamentalement, une perte de centralité de l'Etat au cœur du système d'action. Alors que le traitement de la délinquance relevait traditionnellement de sa seule compétence, de multiples acteurs participent désormais aux politiques engagées à cet effet. Des collectivités locales, des institutions internationales, des associations et des sociétés privées œuvrent à ses côtés. A bien des égards, ce phénomène d'hybridation des régulations s'affirme comme une réponse aux sollicitations de l'Etat. Ses représentants ne cessent d'appeler à la coproduction de la sécurité. Ils reconnaissent et valorisent un ordonnancement différencié du pouvoir qui s'appuie sur les préceptes de partenariat, de projet, d'approche globale ou encore de contextualisation locale de l'action. Pragmatique, l'Etat abandonne une régulation de type autoritaire infructueuse au profit de mécanismes de mutualisation des savoir-faire, d'articulation et de redistribution des champs de compétence, d'association autour d'une stratégie définie collectivement. Ce nouveau principe de coproduction et ses déclinaisons pratiques tendent à valider l'hypothèse d'une perte de centralité de l'Etat dans la production des politiques publiques de lutte contre la délinquance et, au-delà, d'une désagrégation au moins partielle du modèle français de politique criminelle.

Une étude approfondie des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance conduit pourtant à relativiser l'impact des processus de restructuration en cours. Quelles que soient les époques prises en référence pour l'analyse, le principe de monopole étatique répond à une conceptualisation dogmatique indifférente aux processus sociaux réels qui structurent son exercice. Si l'Etat profite depuis le XIII^e siècle d'une position dominante, un détour par l'histoire dévoile la permanence de régulations infra-étatiques et de mécanismes d'inflexion des règles élaborées au sommet de la pyramide administrative. De tout temps, l'hégémonie étatique est restée relative dans le champ de la lutte contre la délinquance. En conséquence, plutôt qu'une transformation radicale du modèle français de politique criminelle, les nouveaux dispositifs d'action introduits depuis le début des années 1980 traduisent la formulation d'un nouveau référentiel d'action consacrant une hybridation bien plus ancienne. Plus encore, et non sans quelques paradoxes, le nouveau registre de la coproduction de la sécurité masque la constance des formes de domination étatique. En alliant pédagogie et injonction, l'Etat expérimente de nouveaux rapports d'autorité auprès de ses partenaires. La méthode

¹ ARNAUD A.-J., « La régulation par le droit en contexte globalisé », *op. cit.*, p. 160.

partenariale et contractuelle contribue à la restauration, sinon à l'affermissement, du leadership étatique. Si la doctrine d'action change, les modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance se reproduisent quasi à l'identique, et avec eux les principaux écueils d'une régulation de type tutélaire. Comme au plus fort de l'Etat planificateur, la prééminence étatique repose sur des équilibres précaires et instables. En usant de pouvoirs ou de légitimités qui leur sont propres, ses partenaires tentent de s'émanciper de sa tutelle. En définitive, la métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance bouleverse les formes de l'action publique sans affecter la posture de l'Etat. Pour comprendre cette stratégie de stabilisation au centre du modèle français de politique criminelle, il convient de mesurer l'ampleur du phénomène d'hybridation des régulations dans le champ de la lutte contre la délinquance (Titre 1). Si de multiples acteurs sont conviés à agir de concert, il importe d'apprécier l'effectivité du principe de coproduction des politiques engagées en la matière (Titre 2)

TITRE 1

L'HYBRIDATION DES REGULATIONS DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

- 30. L'officialisation et le développement de participations non étatiques dans le champ de la lutte contre la délinquance.** Il n'est pas un ouvrage, pas un article, pas un homme politique qui ne fasse peu ou prou référence au principe de monopole de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance. Au sein de ses frontières territoriales, lui seul disposerait des attributs nécessaires pour lutter contre les phénomènes de criminalité. Lorsque l'on examine en détail l'histoire de France, il faut bien convenir de la position dominante de l'Etat. A partir du XIII^e siècle, c'est par la monopolisation du pouvoir de punir qu'il s'est imposé aux communautés et corps intermédiaires. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, les hommes de gouvernement n'ont cessé d'amplifier ses pouvoirs coercitifs, en étoffant continûment l'arsenal juridique pénal et les institutions publiques chargées de le faire respecter. Progressivement, la substance de ce monopole étatique s'est transformée. Traditionnellement centré sur les notions d'expiation et de rétribution, le régime des pénalités s'est ouvert, à partir du XIX^e siècle, aux principes d'amendement et de resocialisation des délinquants. Associée à cet idéal humaniste, l'idée de prévenir la délinquance avant tout passage à l'acte émerge chez les acteurs sociaux comme les représentants de l'institution judiciaire. Les potentialités supposées de la prophylaxie criminelle justifient une conception inédite du principe de monopole étatique. L'Etat providence qui s'installe à compter de la fin du XIX^e siècle engage un processus d'étatisation partielle du champ social.

Cela étant, il convient d'insister sur le caractère amplement dogmatique du principe de monopole étatique dans le champ de la lutte contre la délinquance. Si l'Etat jouit d'une position dominante, il existe une large différence entre les valeurs normatives qui fondent le principe de monopole et les processus sociaux réels qui structurent son exercice. Incapable d'imposer ses exigences à ses propres exécutants, il n'a pu désagréger totalement les régulations informelles de type communautaire. Malgré les apparences d'une codification centralisée des normes et procédures d'intervention, plusieurs institutions, plus ou moins indépendantes de la puissance publique, ont de tout temps influé sur la construction et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la délinquance. Familles, communautés de voisinage, notables locaux, ecclésiastiques, comités de patronage, entreprises et agents administratifs ont participé à l'œuvre de prévention, voire de répression. Quelles que soient les époques prises en référence pour l'analyse, il convient donc d'insister sur la relativité de l'hégémonie étatique dans le champ de la lutte contre la délinquance (Chapitre 1). Durant les années 1970, la progression de la délinquance, associée au ralentissement de la croissance et à la multiplication des exclusions sociales, accroît l'incapacité pratique de l'Etat à monopoliser le traitement de la délinquance. Au-delà, la crise est institutionnelle, son déploiement tentaculaire attisant la critique. Face à l'effondrement des mythes fondateurs qui soutenaient l'Etat-providence, les gouvernants recherchent de nouvelles matrices idéologiques et de nouvelles normes d'intervention pour remédier aux défaillances de l'action publique. Pragmatiques, ils reconnaissent et valorisent l'implication des élus

locaux, des institutions internationales, des associations et du secteur marchand. Ce processus de légitimation a contribué à l'accélération de l'hybridation des régulations dans le champ de la lutte contre la délinquance (Chapitre 2).

Chapitre 1

L'hégémonie relative de l'Etat

dans le champ de la lutte contre la délinquance

- 31. Un monopole équivoque.** Si la présente étude ne vise pas à retracer l'évolution des politiques publiques de lutte contre la délinquance des origines jusqu'à nos jours, un détour par l'histoire s'avère être un préalable incontournable. De nos jours comme par le passé, la plupart des observateurs s'appuient sur le poids du monopole étatique pour illustrer la singularité du modèle français de politique criminelle et aborder ses transformations éventuelles. Le concept de monopole étatique est si prégnant en la matière qu'il prédétermine amplement les analyses, sans que la réalité de son existence soit toujours soumise à un questionnement approfondi. Les renvois à la formulation de M. WEBER, suivant laquelle l'Etat dispose du monopole de la violence légitime, ont conservé toute leur vigueur au fil du temps. Dans le champ pénal, l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de répression du crime sont présentées comme des attributs exclusifs de l'Etat, à qui l'on concède une autorité et des moyens propres à lui assurer sans conteste une position dominante. Dans le champ de la prévention, le même constat s'impose, à quelques nuances près. Sous les auspices bienveillants des Trente Glorieuses, l'Etat providence s'est affermi en monopolisant partiellement l'action sociale et la prévention de la délinquance. C'est alors une conception extensive du principe de monopole étatique qui s'affirme. Si l'Etat n'exclut pas les actions préventives de partenaires extérieurs, il s'assure une position de leadership dans le système d'action. Jusque dans la seconde moitié des années 1970, l'Histoire de France reflète donc la consolidation et l'extension progressive du monopole étatique en matière de lutte contre la délinquance (Section 1). Nombre d'observateurs considèrent que la prolifération des participations non étatiques depuis les années 1980 manifeste une perte de centralité de l'Etat. Sans doute faut-il prendre quelques distances avec cette assertion. Ce phénomène d'hybridation des régulations en matière de sécurité débute bien avant les années 1980. Plus encore, ce métissage est un trait permanent du système français de lutte contre la délinquance. Dans une perspective diachronique et quelles que soient les époques prises en référence pour l'analyse, on observe que le principe qui fait de la lutte contre la délinquance un monopole d'Etat relève bien plus d'une conceptualisation dogmatique, de la rhétorique, que de la mise en pratique dans le concret de l'action publique. Une approche historique approfondie illustre la permanence de régulations infra-étatiques et de processus locaux d'inflexion de la règle générale et impersonnelle (Section 2).

Section 1- Le processus de monopolisation du traitement de la délinquance

- 32. Du monopole pénal de l'Etat à la monopolisation du traitement social de la délinquance.** A compter du XIII^e siècle, l'Etat s'est attaché à consolider son autorité pour assumer sans conteste une position dominante, sinon hégémonique, dans le processus de réaction aux phénomènes de délinquance. Dans un premier temps, la puissance publique s'est attelée à canaliser l'exercice de la violence légitime. Par l'intermédiaire d'administrations chargées de faire respecter ses décisions et de réprimer tout manquement, l'Etat s'est attribué l'ensemble des pouvoirs de contrainte et de coercition (§1). Quelques siècles plus tard, suite à l'émergence de nouvelles conceptions sur le crime et le criminel, les hommes de gouvernement ont perçu la nécessité d'investir le champ de la prévention. Alors que les interventions préventives relevaient traditionnellement des régulations communautaires, l'Etat s'est assuré, bien que de manière plus équivoque, un monopole en la matière (§2).

§1- La construction du monopole pénal de l'Etat

- 33. L'implémentation de la doctrine du monopole royal de la violence légitime.** Durant la période qui s'étend du XIII^e siècle à la seconde moitié du XX^e siècle, l'emprise de l'Etat sur le champ pénal s'est considérablement affermie. En disqualifiant toute forme de vengeance privée, en dessaisissant les justices seigneuriales et ecclésiastiques au profit de ses administrations, il a fait de la monopolisation du pouvoir de punir l'instrument de l'affirmation de sa puissance souveraine sur l'ensemble du territoire (A). Si la Révolution de 1789 a engagé un processus d'encadrement de l'arbitraire de l'Etat, cette impulsion s'est paradoxalement traduite par une sacralisation du centralisme étatique et le renforcement corrélatif de ses pouvoirs de coercition (B).

A. Un instrument de consolidation de l'Etat moderne

- 34. Le monopole de la violence légitime comme vecteur de diffusion de la forme étatique.** Dans la plupart des pays occidentaux, les gouvernants ont imposé l'autorité et la légitimité de l'Etat en procédant à une monopolisation du pouvoir de coercition. Avant le XIII^e siècle, le règlement des atteintes aux personnes et aux biens relevait des prérogatives individuelles de vengeance privée et des attributions judiciaires des corps intermédiaires (1). Pour désactiver ces régulations communautaires et affirmer sa prééminence, la royauté s'est engagée dans un processus de centralisation des attributions pénales (2).

1- Le morcellement du pouvoir de punir de l'époque moderne à la fin du Moyen-Age

35. La primauté d'un système de vengeance privée. Les sociétés villageoises anciennes se singularisent par la rudesse de leurs mœurs, le tempérament impulsif et querelleur de leurs habitants¹. La violence se présente comme une modalité de la civilité et les homicides sont particulièrement répandus. Dans ces communautés qui édifient l'honneur comme principe de régulation sociale, la normalité consiste à se faire justice soi-même. La cité grecque connaît ainsi deux formes de justice : une justice intrafamiliale (*themis*) chargée de punir les actes répréhensibles commis à l'intérieur d'une même famille par un de ses membres ; une justice interfamiliale (*dikê*) chargée de réprimer les exactions entre clans². Cette sacralisation de la vengeance privée, dont la visée est expiatoire ou sacrificielle, opère tout au long de l'antiquité. Le droit pénal romain reconnaît la « *vindicatio* » privée³. Chaque individu dispose du droit de mettre à mort l'auteur d'un homicide sur un membre de son clan ou d'un vol sur ses biens. Sous l'effet de la coutume, l'économie des peines s'adoucit néanmoins. En vertu des principes régissant la loi du talion, la réaction de la partie lésée ne doit plus dépasser le mal subi. La victime dispose également d'une alternative : se venger par les armes ou y renoncer au profit d'une composition pécuniaire (*poena*)⁴. Ce système clanique de vengeance privée redouble de l'époque franque à la fin du XII^e siècle. La vengeance privée (*faida*) est un droit qui justifie que la victime puisse refuser toute composition pécuniaire (*wergeld*). Si la loi salique apparaît à l'époque comme le plus sûr moyen de limiter l'enchaînement des répressions successives, la mentalité franque reste attachée à la répression par les armes⁵. Plus encore, au X^e et XI^e siècles, la vengeance s'affirme comme un devoir pour les chevaliers lorsque leur honneur se trouve engagé⁶. Si des arrangements ou transactions tempèrent la portée de cette obligation, la vengeance constitue un mode normal de règlements des conflits entre nobles.

36. L'affirmation progressive de différents systèmes de justice non hiérarchisés. En parallèle de ces mouvements privés de répression, plusieurs formes de justice publique se sont précocement installées dans les sociétés archaïques puis dans les sociétés de l'époque médiévale. A l'époque romaine, le politique se particularise en établissant une stricte distinction entre la sphère des intérêts collectifs et celle des relations privées⁷. A la première catégorie appartiennent diverses infractions de nature religieuse ou politique qui lèsent la collectivité dans son ensemble : homicide, parricide, vol d'une chose appartenant à l'Etat, etc. C'est à ce dernier qu'il appartient de juger et de punir ces délits publics (*crimen*), alors que la sanction des délits privés (*delicta*) demeure une prérogative des citoyens romains. Les contours de ces deux sphères évoluent profondément de la fin de la République jusqu'au Bas-empire au profit de l'Etat, la notion de délit privé perdant

¹ « Les réactions des hommes sont extrêmes, impulsives ; [...] Les émotions sont débridées, les réactions naïves, la colère mal maîtrisée. Les hommes luttent entre eux comme ils luttent contre les animaux ou contre la nature. La subsistance est précaire, la souffrance quotidienne, la mort toujours menaçante. La vie est trop fragile pour qu'on la respecte. Alors, on s'expose facilement : la violence fait partie du mode de vie. Souvent même, elle est principe de survie ». CHESNAIS J.-C., *Histoire de la violence*, Paris, Robert Laffont, 1981, p. 39.

² GROS F., "Les quatre foyers de sens de la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 19 et s.

³ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, P.U.F., 2000, p. 63 et s.

⁴ *Ibid.*, p. 63.

⁵ *Ibid.*, p. 84.

⁶ *Ibid.*, p. 98.

⁷ *Ibid.*, p. 30.

progressivement toute signification⁸. Sous la République, ce processus d'étatisation se poursuit avec l'émergence d'un système judiciaire pénal public. Différents magistrats, consuls ou prêteurs, se voient confier le pouvoir suprême, l'*imperium*⁹. Jusqu'à la fin de la République, la répression pénale étatique se déploie. Elle devient le privilège de l'empereur lorsque AUGUSTE se fait attribuer l'exercice de la justice publique (*juridicii publici exercitio*)¹⁰. Le développement de la justice impériale aboutit, dès le III^e siècle, à « l'unification du système répressif entre les mains de l'empereur et de ses juges »¹¹. Les juges impériaux se voient confier le droit de poursuivre d'office les infracteurs et les châtiments publics se généralisent (peine de mort, supplice de la croix, etc.). Cela étant, la justice publique de l'époque romaine reste profondément tributaire des régulations sociétales. Même dans le cadre de la poursuite des délits publics, le pouvoir d'accusation reste « populaire »¹² et la procédure essentiellement accusatoire. Plus encore, bien que réglementée progressivement par le pouvoir, la punition relève de la victime ou de son clan¹³. S'agissant des délits privés, ce système de vengeance privée se maintient jusqu'à la fin de l'Empire. L'unification du pouvoir de punir est alors fragmentaire et le processus d'étatisation engagé va s'effriter sous l'effet des invasions barbares et de la dissolution subséquente du droit pénal romain.

Au X^e siècle, les peuplades germaniques fractionnent le pouvoir. Les attributs régaliens de l'Etat sont transférés à d'anciens fonctionnaires impériaux qui tendent à privatiser les fonctions publiques et à s'ériger comme des princes territoriaux autonomes. Cette « parcellisation du pouvoir »¹⁴ introduit le régime féodal et conduit au partage des fonctions judiciaires entre une multitude de seigneurs locaux. Certes, le royaume franc dispose de plusieurs tribunaux publics : le tribunal du Palais (*placitum palatii*) formé par le roi et ses proches conseillers et des tribunaux (*mallus*) au niveau de chaque circonscription. Dans le premier cas, il s'agit pour le roi de juger les affaires considérées alors comme les plus graves, celles touchant à sa personne, à sa famille ou aux personnes placées sous sa protection. Les litiges ordinaires relèvent quant à eux du second type de tribunal, le *mallus*, présidé par un représentant local du roi. Cette fonction sera confiée à un corps de magistrats professionnels composé d'échevins (*scabini*) par CHARLEMAGNE. Ce dernier va singulièrement complexifier l'organisation judiciaire en nommant des inspecteurs itinérants, des *missi dominici*, chargés de poursuivre d'office (*inquirere*) plusieurs formes particulières d'exactions, notamment les faits de brigandage. Malgré le déploiement de ces organes de répression, la justice publique conserve un caractère subsidiaire et relatif. La procédure demeure accusatoire¹⁵ et les individus maîtres de la peine. Ecartée au profit d'arrangements entre familles, la saisine des tribunaux publics est exceptionnelle. Les clans règlent eux-mêmes leurs conflits en se rapprochant si besoin par des « médiateurs »¹⁶, essentiellement les prêtres ou les notables locaux.

Cette méfiance à l'encontre de la justice publique persiste au cours de l'époque féodale. Après le règne de Charles LE CHAUVÉ, l'appareil judiciaire carolingien éclate sous l'effet

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 36.

¹³ *Ibid.*, p. 63.

¹⁴ *Ibid.*, p. 78.

¹⁵ LEYTE G., "Les origines médiévales du ministère public" in CARBASSE J.-M. (dir.), *Histoire du parquet*, Paris, P.U.F., 2000, p. 29.

¹⁶ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 84.

de l'appropriation seigneuriale des pouvoirs régaliens. Les seigneurs du XI^e siècle disposent alors du *ban*, c'est-à-dire du pouvoir de commandement et de justice. Les grands ecclésiastiques transforment leurs domaines en seigneuries banales et se dotent à leur tour du pouvoir de justice. Au X^e et XI^e siècles, les cours d'Eglise monopolisent progressivement le traitement des affaires liées à la discipline religieuse¹⁷. S'ouvre alors le règne de l'Inquisition qui affectera les clercs autant que les laïcs en cas d'infractions relevant de l'hérésie, du sacrilège, de la sorcellerie ou du blasphème. Les villes et franchises ne sont pas en reste. Soucieuses d'encadrer l'arbitraire des seigneurs et d'adoucir les peines, elles s'attribuent elles aussi des prérogatives dans le champ pénal¹⁸. Le morcellement du pouvoir de punir est alors à son comble. « *Jusqu'au XII^e siècle le pouvoir royal, exercé par les Capétiens à partir de 987, est sans force. L'Etat n'est plus qu'une virtualité, un principe latent. Le règlement des litiges, du moins entre parties de même rang social, emprunte essentiellement les voies de l'arbitrage ou de la transaction. La justice proprement dite, même celle des princes, reste sauf exception facultative* »¹⁹.

2- La centralisation du pouvoir de punir du XIII^e siècle au XVIII^e siècle

- 37. L'affermissement de la doctrine du monopole royal de la violence.** Au XIII^e siècle, des voix commencent à se faire entendre contre l'arbitraire des seigneurs. Le Roi, l'Eglise et quelques princes affirment leur attachement au principe d'une justice garante du bien commun (*communis utilitas totius populi*)²⁰. L'Eglise considère alors le roi comme l'ultime garant de l'ordre. SAINT THOMAS D'AQUIN, qui publie *Du royaume* en 1266, affirme que le pouvoir du souverain se justifie par une combinaison de la loi divine et des règles sociales²¹. SAINT-AUGUSTIN relève que l'Etat est indispensable pour réfréner les vices des hommes qui ne respectent pas spontanément la loi divine et qui, « *sous peine de vivre dans le désordre, la violence, le crime, ont besoin d'une autorité contraignante pour leur propre bien terrestre* »²². Pour justifier le pouvoir absolu des monarques et confirmer l'origine divine de leur légitimité, les légistes royaux assoient sur un même plan royaume terrestre et royaume de Dieu. « *Tandis qu'ils commencent à réunifier à leur profit les pouvoirs spécialisés, fractionnés par la société féodale, les monarques consacrent beaucoup d'énergie à s'affirmer en même temps dépositaires légitimes de la souveraineté déléguée par Dieu à leurs familles* »²³. En parallèle, les principes de droit romain refont surface sous la plume de plusieurs juristes provençaux vers le milieu du XII^e siècle²⁴. De l'Italie à la France, la doctrine romaine imprègne à nouveau les pratiques judiciaires et justifie, à compter du XIII^e siècle, le long processus d'affermissement de la monarchie. L'apologie de l'Etat sera d'autant plus forte que l'invasion étrangère et l'horreur de la guerre suscitent alors une première ébauche de sentiment national²⁵.

Au XV^e siècle, nul ne peut plus s'opposer à la volonté du roi et la notion de souveraineté correspond à celle de pouvoir absolu, héréditaire et perpétuel. Progressivement, l'assise

¹⁷ *Ibid.*, p. 152.

¹⁸ *Ibid.*, p. 103.

¹⁹ *Ibid.*, p. 78.

²⁰ *Ibid.*, p. 107.

²¹ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 16.

²² WEIL P., "La philosophie politique", op. cit.

²³ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 88.

²⁴ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 111.

²⁵ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Paris, éd. Locales de France, 1996, p. 33.

de l'Etat se développe en se détachant du religieux²⁶. Au XVI^e siècle, cette prise de distance du politique vis-à-vis de l'Eglise s'appuie sur le discours de MACHIAVEL (1469-1527) pour qui le pouvoir souverain n'est ni divin, ni naturel, mais « *un fait humain autonome qui sécrète ses règles propres, sans référence à la morale ou à la religion, et invente ses propres moyens d'action* »²⁷. Pour lui, seul un Etat fort, à l'intérieur comme à l'extérieur, peut assurer les droits fondamentaux de l'homme comme la sécurité de sa vie, de son honneur ou de ses richesses. La pensée politique de la Réforme, illustrée par les écrits de LUTHER (1483-1546) ou de CALVIN (1509-1564), poursuit cette réflexion en insistant sur la soumission, en toute conscience, des hommes à l'ordre temporel. A leur suite, BODIN (1530-1596) élabore le concept de souveraineté du prince et présente l'Etat comme le défenseur de la société. Il affirme que « *la loi dépend de celui qui a la souveraineté, qui peut obliger tous ses sujets et ne s'y point obliger soi-même* »²⁸. HOBBS (1588-1679) systématisera cette analyse en considérant que « *seul un Etat tout puissant protégera les membres de la société contre la démesure de leurs désirs innés de gloire et de richesse qui, sans contrôle, déchaîneraient la lutte de tous contre tous. Les individus abdiquent tout leur pouvoir entre les mains d'un seul afin d'être défendus contre eux-mêmes, non pour s'occuper des affaires d'Etat, mais pour pouvoir vaquer à leurs affaires à eux et pour pouvoir jouir en paix de leurs biens acquis* »²⁹. On retrouve dans ces propos les prémices de l'idée de contrat social. Du XIII^e siècle jusqu'à la fin du XV^e siècle, la justice est considérée par les théoriciens médiévaux comme le principal pilier du pouvoir royal³⁰. RICHELIEU finira de théoriser le principe de monopole pénal de l'Etat au XVII^e siècle³¹. Ce bref aperçu historique démontre que la consolidation de l'Etat moderne est indissociable du processus de monopolisation du traitement des affaires pénales. « *En forçant à peine le trait, on pourrait écrire : pas de pénal sans Etat ; pas d'Etat sans pénal* »³². La justice du roi s'impose alors progressivement à toutes les autres sources de justice : individuelle, seigneuriale, ecclésiastique et municipale.

38. Les outils de la centralisation. La monopolisation de la violence légitime s'est traduite par un dessaisissement des corps intermédiaires et des individus dans le règlement de leurs conflits. Les monarques ont d'abord procédé à une prohibition progressive de la vengeance privée. Dès la seconde moitié du XIII^e siècle, les transactions pénales entre particuliers sont interdites³³. La répression des duels, l'interdiction du port d'armes mortelles et de l'entretien d'armées privées introduisent une « *publicisation* »³⁴ de la

²⁶ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 24.

²⁷ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 16.

²⁸ LAPIERRE J. W., "Le pouvoir politique", op. cit.

²⁹ WEIL P., "La philosophie politique", op. cit.

³⁰ « *La justice vient de Dieu et rendre la justice fait partie du "métier de roi" comme l'exprime clairement une ordonnance de Louis XI qui déclare que la "conduite et la police de la chose publique de nostre royaume (...) consiste principalement en justice et fait de finances"* »³⁰. Les juristes précisent que « *toute justice émane du roi* » ou que le « *roi est source de toute justice* ». Au XVI^e siècle, Jean de MILLE explique à FRANÇOIS I^{er} que « *l'institution royale n'a eu d'autre fondement ... que d'établir un homme surpassant tous les autres par ses vertus, près de qui puisse trouver asile le pauvre peuple écrasé par les puissants, un homme qui garde les humbles de toute injustice, et qui, ayant posé l'équité pour règle, contienne grands et petits dans les bornes d'un même droit* ». En 1560, devant les états généraux réunis à Orléans, le Chancelier Michel de L'HOPITAL précise également que « *les rois ont été élus premièrement pour faire la justice* ». CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 129 et s.

³¹ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 120.

³² ROUSSEAU X., LEVY R., "Le pénal dans tous ses Etats", in ROUSSEAU X., LEVY R. (dir.), *Le pénal dans tous ses états. Justice, Etats et sociétés en Europe (XIIe - XXe Siècle)*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1997, p. 15.

³³ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 157.

³⁴ *Ibid.*, p. 244.

vengeance par prohibition de la contre-violence privée³⁵. Les monarques tentent également de désactiver les prérogatives des seigneurs et des ecclésiastiques. A partir du XIII^e siècle, la monarchie restreint les compétences des justices seigneuriales par la création de cas royaux exclusivement soumis au roi et à ses tribunaux (fausse monnaie, ports d'armes, etc.)³⁶. Elle tente de les évincer en proposant aux seigneurs de les indemniser s'ils acceptent d'abandonner leurs prérogatives judiciaires. Progressivement, elles deviendront de simples « *concessions tacites du pouvoir souverain du roi* » placées sous son contrôle³⁷. Par ce que l'on nomme la justice « *déléguée* »³⁸, les juridictions royales (prévôtés, bailliages, parlements) s'imposent au détriment des juridictions particulières, les premières devenant juges d'appel des secondes. En 1771, la réforme de MAUPEOU finira de consacrer la supériorité hiérarchique de la justice royale sur les justices seigneuriales³⁹. Plus encore, la royauté multiplie ses prérogatives judiciaires au travers de la justice dite « *retenue* »⁴⁰. Par ce biais, elle peut exercer à tout moment sa propre justice, modifier la sentence ou la règle de droit applicable dans telle ou telle affaire. Quant à la justice ecclésiastique, elle se voit insidieusement dépossédée de ses attributions à partir du XIV^e siècle. A l'aube des temps modernes, écartés de « *toutes les affaires dans lesquelles l'élément temporel dominait l'aspect spirituel* »⁴¹, les juges d'Eglise ne connaissent plus que les matières strictement spirituelles dans le domaine des sacrements ou de la discipline interne des clercs⁴².

Pour assumer ses nouvelles tâches, il fallait que la monarchie ait connaissance de la totalité des affaires du royaume et assure l'alimentation de ses tribunaux. A cet effet, elle a introduit une procédure pénale de type inquisitoire⁴³ et multiplié les enquêtes et jugements d'office⁴⁴. Pour déployer son emprise pénale, elle a continûment renforcé son appareil judiciaire et administratif⁴⁵. Un ministère public s'installe à la fin du XIII^e siècle⁴⁶. Entre le XIII^e siècle et le XV^e siècle, des prévôts, des baillis, des lieutenants et des intendants maillent le territoire pour faire respecter l'ordre et la justice. En 1536, un édit de FRANÇOIS 1^{er} introduit une police rurale sous le nom de maréchaussée⁴⁷. Cette dernière se spécialise rapidement dans le maintien de l'ordre et la répression des émeutes⁴⁸. A Paris, des commissaires du Châtelet sont nommés, auxquels s'ajoute, sous le règne de LOUIS XIV, un lieutenant général de police chargé de la répression et de la

³⁵ CHESNAIS J.-C., *Histoire de la violence*, op. cit., p. 125 et s. ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 120.

³⁶ GAUVARD C., "La justice pénale du roi de France à la fin du Moyen Age", in ROUSSEAUX X., LEVY R. (dir.), *Le pénal dans tous ses états*, op. cit., p. 109.

³⁷ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 131.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ ROUSSEAUX X., LEVY R., "Etats, justice pénale et histoire. Bilan et perspectives", *Droit et Société*, n°20-21, 1992, p. 264.

⁴⁰ GAUVARD C., "La justice pénale du roi de France à la fin du Moyen Age", op. cit., p. 99 et s. ; ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, Paris, P.U.F., 3^e éd., 1995, p. 94 et s. ; CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 142 et s.

⁴¹ GAUVARD C., "La justice pénale du roi de France à la fin du Moyen Age", op. cit., p. 94.

⁴² CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 154.

⁴³ *Ibid.*, p. 155 ; GAUVARD C., "La justice pénale du roi de France à la fin du Moyen Age", op. cit., p. 97 ; LEYTE G., "Les origines médiévales du ministère public", op. cit.

⁴⁴ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 180.

⁴⁵ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local*, op. cit., p. 71.

⁴⁶ CARBASSE J.-M. (dir.), *Histoire du parquet*, op. cit.

⁴⁷ DYONET N., "La Maréchaussée et la ville en France au XVIII^e siècle", in ROUSSEAUX X., LEVY R. (dir.), *Le pénal dans tous ses états*, op. cit., pp. 323-336 ; CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 153 ; DIEU F., *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Bruxelles, éd. Complexe, 2002, p. 51 et s.

⁴⁸ En 1720, cette police sédentarisée compte 565 brigades regroupant 3500 cavaliers. Ce nombre passe à 939 en 1789. CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 157 ; DYONET N., "La Maréchaussée et la ville en France au XVIII^e siècle", op. cit.

surveillance des ports d'armes, des maisons de jeux, des lieux de désordres et de séditions⁴⁹. LOUIS XIV installe également des intendants qui, détenant au nom du roi tous les pouvoirs, deviendront l'élément central et permanent de l'administration territoriale⁵⁰. Leur rôle est de veiller au maintien de l'ordre, à la tutelle sur les villes et villages, aux relations avec les notables locaux. Par la suite, le système administratif de l'Etat ne cessera de se développer. Alors que l'Etat disposait de 5 000 agents vers 1515, on en dénombre 25 000 en 1610, 50 000 en 1665⁵¹.

Les monarques finirent d'asseoir la puissance de l'Etat en monopolisant le pouvoir de légiférer. Dès le XIII^e siècle, ils ne se contentent plus d'être les gardiens des coutumes et entendent contribuer à leur définition en les enserrant dans un ensemble législatif⁵². La codification s'affirme alors comme un outil de consolidation juridico-politique de l'Etat. « *Dès le XVI^e siècle en Europe, l'idéal de la codification est étroitement lié à un projet de centralisation politique. Dans le code, il s'agit de consolider la législation royale ou princière au détriment des autres sources du droit, ravalées à un rang subsidiaire, pour assurer une redistribution centralisatrice des rapports de pouvoir sur l'ensemble d'un territoire donné* »⁵³. Sous l'influence de COLBERT et de PUSSORT, Louis XIV multiplie les ordonnances royales⁵⁴. L'ordonnance criminelle d'août 1670 manifeste alors parfaitement les velléités centralisatrices de l'Etat en matière de répression⁵⁵. Porté par l'absolutisme éclairé, ce processus de codification s'accroîtra au XVIII^e siècle et favorisera, aussitôt la Révolution passée, le passage d'un culte du souverain à un culte de la loi.

B. Un encadrement ambivalent de l'arbitraire de l'Etat

- 39. Entre confirmation et réglementation du pouvoir de punir : l'émergence de l'Etat de droit à partir de la fin du XVIII^e siècle.** La Révolution française de 1789 transforme considérablement l'étendue et la portée des pouvoirs coercitifs de l'Etat. Avec l'émergence des droits fondamentaux du citoyen, l'Etat ne peut plus user à sa guise de son monopole de coercition. L'affirmation d'un régime républicain se traduit par un encadrement des prérogatives punitives de l'Etat (1). Cette réglementation du pouvoir de punir n'a pas signifié pour autant une restriction des attributions répressives de l'Etat. A l'époque, un phénomène de sacralisation de la loi suppose une sacralisation corrélative de l'Etat, lui seul étant jugé apte à défendre les nouveaux principes républicains. Parée de cette confiance, la puissance publique a pu renforcer les mécanismes étatiques de répression pénale (2). Cela étant, la puissance punitive de l'Etat ne passe plus systématiquement par une extrême sévérité des peines. Au contraire, celles-ci connaissent un processus d'adoucissement qui contribue, paradoxalement, à la légitimation de l'Etat pénal (3).

⁴⁹ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 140.

⁵⁰ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local*, op. cit., p. 71.

⁵¹ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 140.

⁵² GAUVARD C., "La justice pénale du roi de France à la fin du Moyen Age", op. cit.

⁵³ CARTUYVELS Y., *D'où vient le code pénal ? Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII^e siècle*, De Boeck Université, Presses de l'Université de Montréal, Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, p. 5 ; CARTUYVELS Y., "Le droit pénal et l'Etat : des frontières "naturelles" en question", in HENZELIN M., ROTH R. (publ.), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Paris, L.G.D.J., Bruylant, Georg, 2002, p. 3 et s.

⁵⁴ CARTUYVELS Y., *D'où vient le code pénal ?*, op. cit., p. 40.

⁵⁵ BOULANGER M., "Justice et absolutisme : la grande ordonnance criminelle d'août 1670", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 47, n°1, 2000, pp. 7-36.

1- La réglementation des prérogatives répressives de l'Etat

40. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (D.D.H.C) de 1789 et l'encadrement de l'arbitraire de l'Etat. Les rédacteurs de la D.D.H.C. se sont inspirés des arguments développés par MONTESQUIEU, ROUSSEAU, VOLTAIRE, DIDEROT ou encore BECCARIA, qui dénonçaient à la fin de l'Ancien Régime l'arbitraire et la rigueur de la justice monarchique⁵⁶. En jetant les premières bases de l'Etat de droit, tous ont participé à ériger la loi comme ultime rempart contre l'arbitraire de l'Etat⁵⁷. Sur leurs conseils, les révolutionnaires entendent refonder le système juridique en imposant à l'Etat le respect des « *droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme* ». Dans la D.D.H.C., ils consacrent le droit à la sûreté du citoyen qui le protège contre les abus des gouvernants (art. 2 et 7). La Déclaration lui garantit une protection contre les arrestations, détentions et condamnations arbitraires (article 4). Elle introduit un principe d'égalité devant la loi (article 6). Ces droits de l'homme manifestent la primauté de l'individu dans l'organisation sociale et politique⁵⁸. Pour les préserver, les constituants placent une confiance absolue dans la dogmatique juridique dès lors que la loi leur semble garantir l'impartialité du pouvoir « *par le voile d'indifférence* » qu'elle tisse entre la norme et les situations particulières⁵⁹. « *Nimbée d'un halo mystique* »⁶⁰, la norme juridique est parée de toutes les vertus. Cette nouvelle philosophie politique, ou cette « *culture politique de la généralité* »⁶¹, alimente un phénomène de sacralisation de la loi⁶². Ce « *fétichisme de la règle* »⁶³ accélère le processus de codification⁶⁴. Dans le champ pénal, le premier Code des 25 septembre-6 octobre 1791 fixe le nouveau régime des incriminations et concrétise la philosophie des Lumières : principe de légalité des délits et des peines, rétablissement de la procédure accusatoire, égalité devant la loi et peines fixes⁶⁵.

Cette prééminence de la loi explique que les organes de l'Etat ne puissent plus agir qu'en vertu d'une « *habilitation juridique* » subordonnant l'usage de la force au respect des normes légales⁶⁶. S'appliquent désormais les principes de séparation des pouvoirs⁶⁷ et, dans le champ pénal, de légalité des délits et des peines⁶⁸. Dès lors que « *tout ce qui fait écran entre la Nation et ses élus est a priori suspect de dresser un obstacle à l'expression de la volonté nationale et de constituer une machination contre la liberté* »⁶⁹, les révolutionnaires entendent empêcher la bureaucratie de se constituer en pouvoir autonome. La fonction ministérielle étant largement dévalorisée, ils limitent les marges

⁵⁶ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 353 et s. ; ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, op. cit., p. 185 et s.

⁵⁷ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, janvier 2004, p. 85.

⁵⁸ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 371 ; ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, op. cit., p. 258 et s.

⁵⁹ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 30.

⁶⁰ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 63.

⁶¹ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 12.

⁶² CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 374 et s.

⁶³ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 63.

⁶⁴ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 89 et s. ; MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 30.

⁶⁵ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 378.

⁶⁶ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 13.

⁶⁷ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 372.

⁶⁸ PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, op. cit., p. 83.

⁶⁹ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 51.

d'initiative du pouvoir exécutif en confiant l'essentiel des pouvoirs à l'Assemblée⁷⁰. Suite à un processus de « réification » de la distinction du public et du privé, les prérogatives de l'Etat sont strictement circonscrites⁷¹. Elles se limitent aux tâches socialement indispensables dont il est le seul à pouvoir s'acquitter⁷². « *L'Etat de droit est donc indissociable de la représentation d'un Etat minimal, respectueux de l'autonomie du social et ne sortant pas du cadre de ses attributions légitimes* »⁷³. L'administration se doit d'être passive et exécuter les ordres de manière mécanique⁷⁴. De même, par crainte d'un « *gouvernement des juges* » à l'image des Parlements de l'Ancien Régime, les magistrats ne sont plus que la « *bouche de la loi* »⁷⁵. Malgré l'affirmation d'un Etat de droit, l'œuvre révolutionnaire demeure incomplète puisque aucun mécanisme juridique ne permet de sanctionner le non-respect par les gouvernants des droits fondamentaux du citoyen. Tout en conservant les préceptes de la D.D.H.C., les gouvernements successifs ont donc pu rapidement en écarter les effets. La trame libérale de l'Etat s'efface progressivement face aux impératifs politiques d'éradication des opposants à la nouvelle République⁷⁶. Le régime de la Terreur installe une justice d'exception pour écarter ceux qu'il considère comme les « *ennemis du peuple* »⁷⁷. Les tribunaux révolutionnaires comme les tribunaux criminels ordinaires méconnaissent l'ensemble des principes de la D.D.H.C. : non prise en compte des droits de la défense, absence de preuves, condamnations dépourvues de bases légales, etc⁷⁸. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'Etat de droit n'offre donc que des garanties formelles.

Il faudra attendre le XIX^e siècle pour assister à une résurgence des mécanismes de l'Etat de droit⁷⁹. Au cours de ce que les historiens nomment le « *XIX^e libéral* », les droits de l'homme sont réaffirmés par des gouvernements qui entendent restaurer le primat de la loi et des libertés individuelles. Pour garantir les acquis de la Révolution et empêcher tout retour à la terreur⁸⁰, ils font preuve de défiance vis-à-vis d'un Etat considéré comme responsable de tous les grands maux de la société⁸¹. TOCQUEVILLE insiste alors sur l'origine absolutiste des fondements principaux de la France de 1789⁸². B. CONSTANT dénonce l'emprise illimitée de l'Etat dont la seule charge devrait être de garantir la sûreté des biens et personnes⁸³. Pour bon nombre de républicains au commencement de la III^e République, il convient de parachever l'œuvre entamée par les révolutionnaires⁸⁴. Le Parlement, chargé d'exprimer la volonté générale, est replacé au centre de l'organisation politique et institutionnelle. « *La distinction classique et ternaire entre le Législatif,*

⁷⁰ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 101 et s.

⁷¹ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 60 et s.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, p. 62.

⁷⁴ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 52 ; CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 67.

⁷⁵ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 67 ; ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 97 et s. ; CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 359 ; ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, op. cit., p. 274.

⁷⁶ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 382 et s.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 383 ; ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, op. cit., p. 239 et s. ; MORABITO M., BOURMAUD D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 5^e éd., 1998, p. 106 et s.

⁷⁸ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 384 et s.

⁷⁹ SAUTEL G., HAROUEL J.-L., *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 1997, p. 312.

⁸⁰ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 141.

⁸¹ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 57.

⁸² ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 114.

⁸³ DONZELOT J., *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994, p. 51.

⁸⁴ MORABITO M., BOURMAUD D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France*, op. cit., p. 323.

*l'Exécutif et le Judiciaire resurgit alors, mais dans une perspective qui privilégie beaucoup plus des rapports de type hiérarchique que des rapports de séparation et d'équilibre. L'institution judiciaire dispose d'une indépendance totale par rapport à l'Exécutif mais se trouve par contre dans une position totalement subordonnée au Législatif qui seul est habilité à formuler la loi »*⁸⁵. Dans le champ pénal, ce mouvement libéral se traduit notamment par l'adoption en 1892 d'une loi renforçant les droits de la défense et restreignant à l'inverse les prérogatives policières⁸⁶. De même, la loi CONSTANS du 8 décembre 1897 accorde à l'inculpé des garanties nouvelles pour qu'il puisse se défendre au cours de l'instruction préparatoire (information, droit à l'assistance d'un conseil, séparation du jugement et de l'instruction)⁸⁷.

En réaction au Régime de Vichy, la IV^e et la V^e République confirmeront ce régime libéral tout en accentuant son caractère démocratique. Pour empêcher les errements bureaucratiques constatés durant la Seconde Guerre Mondiale, la Constitution de 1946 se réfère à la D.D.H.C. dans son Préambule. La méfiance à l'égard de l'administration reste vive et la IV^e République rétablit un régime parlementaire laissant peu de marges de manœuvre à l'exécutif. Le Conseil d'Etat étend son contrôle sur les actes du gouvernement et consacre par sa jurisprudence des principes généraux du droit qui s'imposent à l'administration. Si la V^e République renoue avec un exécutif fort, l'Etat de droit se renforce néanmoins avec l'émergence d'un processus de constitutionnalisation du droit. Un Conseil constitutionnel voit en effet le jour en 1958. A partir des années 1970, son influence ne cesse de croître. Dans une décision du 16 juillet 1971, il étend le champ des normes à valeur constitutionnelle en intégrant la D.D.H.C. et le Préambule de 1946 dans le bloc de constitutionnalité. En 1974, le législateur facilite la saisine du Conseil de manière à ce qu'il puisse se prononcer plus fréquemment sur la constitutionnalité des lois. Plus encore, les droits fondamentaux de l'homme sont consacrés au niveau international, notamment au travers de la Convention Européenne des droits de l'Homme signée à Rome le 4 novembre 1950 et ratifiée par la France le 3 mai 1974. Les principes qu'elle défend acquièrent une force indéniable dès lors qu'en vertu de l'article 55 de la Constitution de 1958, ils s'imposent aux tribunaux nationaux⁸⁸.

- 41. Un processus de sacralisation de l'Etat.** Paradoxalement, ce culte de la loi s'est traduit par une sacralisation concomitante de l'Etat dont la figure personnifie en quelque sorte la Nation. *« Les hommes de 1789 [...] ont été conduits à lier de façon très particulière le culte de la loi et l'éloge de l'Etat rationalisateur, la notion d'Etat de droit avec celle de puissance administrative. L'avènement d'un Etat rationnel constitue dans cette perspective une condition de la liberté : loi, Etat et règle finissent par se superposer »*⁸⁹. La conception idéalisée ou idéologisée du droit contribue à asseoir sa légitimité et son autorité dès lors que la dogmatique juridique lui concède ce que P. LEGENDRE nomme le *« passeport du sacré »*⁹⁰. La toute puissance de la loi renvoie à l'image d'un *« législateur démiurge, instituteur souterrain et souverain de l'ordre du monde »*, à la perspective *« d'une saisie totale de la société par un pouvoir régulateur »*⁹¹. *« La mythification du*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 329.

⁸⁶ LEBIGRE A., *La police, une histoire sous influence*, Paris, Gallimard, 1993, p. 95.

⁸⁷ GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, Paris, Litec, 2000, p. 50 ; NOYER A., *La sûreté de l'Etat (1789-1965)*, Paris, L.G.D.J., 1966, p. 97.

⁸⁸ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 92.

⁸⁹ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 88.

⁹⁰ Cité in CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 63.

⁹¹ *Ibid.*, p. 93.

droit aboutit ainsi à la mythification du pouvoir : en s'effaçant derrière le droit, les gouvernants transfèrent sur leur personne les attributs éminents dont il est doté, en mettant leur pouvoir à l'abri de toute contestation »⁹². Si la Révolution consacre la souveraineté de la Nation, seul l'Etat en absorbe donc les attributs pratiques. Preuve en est la dissolution des corps intermédiaires qui constituaient sous l'Ancien Régime « *un vaste réseau de petits pôles décentralisés de gouvernement encastrés dans la société civile* »⁹³. Perçus comme des « *survivances féodales* »⁹⁴, soupçonnés de contester ou de concurrencer l'expression de l'intérêt général, ils se voient dénier toute forme de pouvoir. Tirant parti de cette confiance absolue, l'Etat assoit sa puissance au travers d'une stratégie de centralisation politique et administrative⁹⁵. La République devient jacobine et le modèle politique qui se met en place entend « *servir de base à l'émergence d'une nation là où il n'y avait que des sujets dissociés* »⁹⁶. Les déclinaisons de cette stratégie centralisatrice sont les mêmes que sous l'Ancien Régime. Les hommes de gouvernement poursuivent l'œuvre de codification pénale qui s'achève par la promulgation du Code d'instruction criminelle en 1808 et du Code pénal en 1810⁹⁷. Ces deux Codes sont dédiés à l'affermissement du pouvoir de punir de Napoléon Bonaparte, avec une attention particulière pour la répression des crimes contre la sûreté de l'Etat⁹⁸. La défense des intérêts de l'Etat, « *érigé en gardien incontestable du bien commun* », constitue la priorité du « *nouvel ordre pénal codifié* »⁹⁹. De manière à assurer son omnipotence, il organise du sommet du gouvernement au plus faible niveau d'administration une pyramide descendante des pouvoirs¹⁰⁰. Le personnel administratif gagne en importance. 670 employés ministériels étaient recensés en 1791, 5000 à la fin de l'année 1794, 7000 en l'an VIII¹⁰¹. Par la loi du 28 Pluviôse an VIII, Napoléon installe des préfets auxquels il attribue des compétences dans les domaines les plus divers : contrôle de l'opinion, maintien de l'ordre, recrutement des troupes, approvisionnement des villes, santé et bienfaisance, tutelle des communes, etc¹⁰². Il développe les attributions du ministère public qu'il dirige sur un mode hiérarchique et autoritaire¹⁰³. L'Etat se donne également à voir dans les villes et villages. Alors qu'il ne disposait que de 3000 hommes de Maréchaussée lors de la Révolution, cette administration regroupe 15 000 hommes à la veille de la Monarchie de Juillet¹⁰⁴. Regroupés en 1791 sous la bannière de la Gendarmerie nationale, ces agents investissent le maintien de l'ordre et la répression des troubles sociaux et politiques¹⁰⁵. Par ce biais, « *l'Etat devient plus visible et il s'accroît du*

⁹² *Ibid.*, p. 68.

⁹³ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 112.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 98.

⁹⁵ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local*, op. cit., p. 120 et s.

⁹⁶ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 103.

⁹⁷ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 395 et s. ; ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, op. cit., p. 431 et s. ; LASCOUMES P., PONCELA P., LENOËL P., *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du Code pénal*, Paris, Hachette, 1989.

⁹⁸ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 402.

⁹⁹ CARTUYVELS Y., "Le droit pénal et l'Etat : des frontières naturelles en question", op. cit., p. 11 ; LASCOUMES P., PONCELA P., LENOËL P., *Au nom de l'ordre*, op. cit.

¹⁰⁰ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 111.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 55.

¹⁰² BERNARD P., "Actualité et avenir du corps préfectoral", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, pp. 519-530.

¹⁰³ SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille et la répression pénale (XVI^e –XX^e siècles)*, Paris, P.U.F., 1991, p. 378.

¹⁰⁴ CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, op. cit., p. 156.

¹⁰⁵ *Ibid.*

même coup pour pénétrer une société dans laquelle toutes les micro-régulations internes antérieures ont été largement éliminées »¹⁰⁶.

Ce culte de l'Etat se maintient au XIX^e siècle, alors même qu'on ne cesse de jeter l'anathème sur la toute puissance de sa bureaucratie. Les commentateurs de l'époque le jugent responsable de la décomposition du lien social, de l'atomisation d'une société devenue individualiste. DURKHEIM résumait alors parfaitement cette appréciation en écrivant que « *l'individualisme a marché dans l'histoire du même pas que l'étatisme* »¹⁰⁷. L'avènement d'une société d'individus « *est à la fois perçu comme la conséquence mécanique de l'érection d'un grand tout absorbant les corps intermédiaires et comme le signe de la formation déficiente d'une collectivité dégradée* »¹⁰⁸. Nombre d'intellectuels et d'hommes politiques réclament donc une décentralisation des pouvoirs, la restauration des corps intermédiaires et la mobilisation de l'esprit d'association pour restaurer ce lien social perdu. Malgré ces réquisitoires contre le jacobinisme, la bureaucratie d'Etat continue de se déployer sur le territoire¹⁰⁹. Trois nouvelles administrations apparaissent en 1830 (instruction publique, agriculture, postes). Dix ministères existaient en 1890, dix-sept en 1934 et trente en 1936. 250 000 fonctionnaires travaillaient pour le compte de l'Etat en 1845, 500 000 en 1906. Plus encore, la centralisation n'est pas remise en cause par les libéraux lors de la chute de l'Empire et les maigres tentatives de décentralisation n'aboutissent pas¹¹⁰. Paradoxalement, d'ardents libéraux continuent de vanter le « *génie français de la centralisation* »¹¹¹. Nombre d'entre eux n'ont pas le culte d'un Etat faible et attendent au contraire qu'il soit fort et actif, du moins pour protéger et garantir l'exercice des libertés. Obnubilés par l'idée de voir s'édifier des Etats dans l'Etat, ils entendent paralyser l'influence des corps intermédiaires, contrôler une main d'œuvre jugée dangereusement turbulente et conjurer tout désordre social¹¹². Seule la centralisation des pouvoirs leur paraît à même d'atteindre ces objectifs. Tout au long du XIX^e siècle, les attaques libérales visant l'Etat n'ont donc guère empêché son expansion. Ces critiques seront d'ailleurs progressivement écartées dans la première moitié du XX^e siècle. Avec l'avènement de la V^e République, c'est un Etat particulièrement fort qui s'organise. L'exécutif et l'administration se voient concéder par la Constitution de 1958 un champ de compétence élargi et des marges d'autonomie plus conséquentes grâce au développement de la voie réglementaire. L'Exécutif acquiert un rôle prépondérant dans le processus de création du droit. Les lois se présentent « *plus souvent comme des textes d'habilitation, ouvrant à l'administration des domaines nouveaux d'intervention et étendant le champ de ses compétences, que comme des dispositifs visant à borner et limiter sa puissance* »¹¹³. Si les infractions pénales relèvent, selon l'article 34 de la Constitution, de la compétence du législateur, l'article 37 investit l'exécutif de prérogatives répressives, notamment par le biais de la création de contraventions. Qui plus est, la suprématie constitutionnelle reste imparfaite¹¹⁴. Le contrôle de constitutionnalité n'est que facultatif. Le conseil constitutionnel ne dispose pas d'une faculté d'auto-saisine et les citoyens ne sont pas autorisés à soulever d'office devant un

¹⁰⁶ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 57.

¹⁰⁷ Cité in *Ibid.*, p. 97.

¹⁰⁸ ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 160.

¹⁰⁹ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 97.

¹¹⁰ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local*, op. cit. ; ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 80.

¹¹¹ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 112.

¹¹² ROSANVALLON P., *Le modèle politique français*, op. cit., p. 199.

¹¹³ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 80.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 89.

tribunal l'inconstitutionnalité d'un texte. Au final, la V^e République introduit un régime politique dans le cadre duquel l'encadrement de l'arbitraire de l'Etat demeure partiel, alors même que les prérogatives régaliennes de justice et de police ne cessent de se fortifier.

2- Le renforcement des prérogatives répressives de l'Etat

42. Le développement des pouvoirs des agents de répression. A compter de la Révolution, l'obsession de sauvegarder la République et les libertés qu'elle est censée défendre disculpe les gouvernants de leurs ardeurs répressives. Au XIX^e siècle, c'est un Etat gendarme qui déploie sa puissance par une extension de ses prérogatives coercitives et du champ des incriminations pénales. Tout semble justifié du point de vue de la répression dès lors qu'il s'agit de protéger la République. Les événements d'ordre politique qui se succèdent au XIX^e et au XX^e siècles légitiment une stratégie de maintien de l'ordre et d'accentuation de la répression policière et judiciaire. Au XIX^e siècle, la peur des classes dangereuses¹¹⁵, le souvenir de l'insurrection ouvrière de la Commune en 1871, les attentats anarchistes (1893-1894) justifient l'œuvre répressive de la Troisième République¹¹⁶. En cette fin de siècle, des « *lois scélérates* » sont chargées de contrer le mouvement anarchiste¹¹⁷. Dans le même temps, les effectifs policiers, bien qu'en nombre croissant, ne parviennent pas à enrayer la progression de la délinquance. L'opinion publique et les autorités commencent à craindre les premières « bandes » de jeunes marginaux alors surnommés les « *Apaches* »¹¹⁸. Au début du XX^e siècle, d'autres événements menacent l'ordre et la République : les oppositions aux inventaires d'Eglise après la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat, les manifestations violentes et les grèves animées ou relayées par les dirigeants anarcho-syndicalistes de la C.G.T., les tensions internationales et les risques de guerre¹¹⁹. Pour s'y affronter, le législateur élargit les conditions de perquisition en 1935 et celles de la détention préventive en 1939¹²⁰.

La même logique opère sous les IV^e et V^e Républiques. Alors que la France d'après-guerre connaît une décrue de la criminalité¹²¹, ce sont à nouveau des troubles politiques qui justifient un surcroît de répression et l'augmentation des effectifs policiers. La puissance publique se trouve alors fragilisée par le déclenchement de la guerre froide, par des grèves insurrectionnelles lancées par le Parti communiste et la C.G.T. (1947), par des attentats terroristes liés à la guerre d'Algérie et enfin par le mouvement de Mai 1968. Pour faciliter la répression pénale, le Code de procédure pénale de 1958 écarte l'avocat de la phase policière et de l'enquête préliminaire¹²². L'exécutif recourt à l'article 38 de la Constitution de 1958 pour légiférer par ordonnance et durcir la répression. Par ce biais, il adopte l'ordonnance du 7 octobre 1958 autorisant les internements administratifs pour toute personne dangereuse pour la sécurité publique en raison de l'aide apportée aux

¹¹⁵ LAGRANGE H., *La civilité à l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*, Paris, P.U.F., juin 1995, p. 122 et s.

¹¹⁶ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève, Librairie Droz, 1999, p. 49. MARTINAGE R. (dir.), *Codifications et recodifications du droit pénal en Europe au XIX^e siècle (Angleterre – Belgique – France)*, Paris, Ministère de la Justice, Mission Droit et Justice, 1999, pp. 68-69.

¹¹⁷ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 51.

¹¹⁸ LEBIGRE A., *La police, une histoire sous influence*, op. cit., p. 92.

¹¹⁹ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local*, op. cit., p. 198.

¹²⁰ GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, op. cit., p. 51.

¹²¹ PINATEL J., "L'évolution de la criminalité en France depuis la Libération", *Rev. sc. crim.*, 1954, pp. 157-167 ; MONJARDET D., "Réinventer la police urbaine", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 117-133 ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 178 et s.

¹²² GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, op. cit., p. 53.

rebelles algériens¹²³, l'ordonnance du 23 décembre 1958 permettant aux forces de police de faire usage de leurs armes sans qu'il y ait légitime défense ou attroupements, l'ordonnance du 13 février 1960 prolongeant les délais de garde à vue, l'ordonnance du 4 juin 1960 aggravant les peines en matière de sûreté de l'Etat et assouplissant les règles de procédure, etc¹²⁴. Les troubles terroristes du début des années 1960 conduisent à l'installation, par deux lois du 15 janvier 1963, d'une nouvelle juridiction d'exception, la Cour de sûreté de l'Etat¹²⁵. Durant les événements de 1968, une répression farouche s'abat sur les militants d'extrême-gauche. Pour contrer toute menace de subversion politique, le gouvernement dissout les organisations révolutionnaires, fait poursuivre les manifestants pour violence à agents, dégradation, transport ou détention d'armes, et interdit les manifestations sur la voie publique. Le 8 juin 1970, le législateur adopte la loi dite « *anti-casseurs* » instituant une responsabilité pénale collective.

- 43. L'étatisation de la police et la multiplication des effectifs.** A partir de 1880, la police s'organise, recrute massivement et gagne les grandes villes. Durant les années 1920, policiers et gendarmes s'installent dans la plupart des communes de taille moyenne. Initialement municipale, la police se professionnalise avant de passer sous l'autorité de l'Etat. Pour des raisons liées à l'ordre public, la police de Lyon est étatisée en 1851. Le processus d'étatisation concerne ensuite Marseille (1908), Toulon (1918), Nice (1920), Strasbourg (1925) puis diverses communes de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise¹²⁶. Il faudra attendre 1941 et la mise en sommeil de la démocratie pour que les fonctions policières soient entièrement étatisées. Le maire disparaît de la chaîne de commandement. La police dépend directement de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur pour ses moyens et du préfet pour ses activités quotidiennes¹²⁷. Entre 1940 et 1944, elle connaît un gonflement sans précédent de ses effectifs¹²⁸. Après l'important mouvement d'épuration qui suit la Libération, la France continue de renforcer ses forces de police tout en les spécialisant. Les Brigades mobiles sont créées par CLEMENCEAU en 1907 avant que la Gendarmerie mobile ne s'installe en 1921. A partir de la Seconde Guerre Mondiale, c'est au tour des Compagnies Républicaines de Sécurité (C.R.S.) et des Renseignements Généraux (R.G.) de voir le jour¹²⁹. La police bénéficie alors des avancées de la technologie¹³⁰. La motorisation favorise le renforcement du maillage policier puisque l'automobile permet aux policiers de parcourir plus rapidement le territoire. Le développement des moyens de communication (le télégraphe puis la radio) leur permet de recevoir et de diffuser des renseignements sur de grandes distances. Enfin, elle affermit ses capacités opérationnelles avec l'émergence d'une police scientifique et la création des premiers laboratoires judiciaires qui s'appuient sur les enseignements de l'anthropométrie et de la criminalistique¹³¹.

¹²³ NOYER A., *La sûreté de l'Etat (1789-1965)*, op. cit., p. 144.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 148 et s.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 166 et s.

¹²⁶ BERLIERE J.-M., PESCHANSKI D., *La police française (1930-1950)*, Paris, La documentation française, IHESI, 2000, p. 21 ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 52.

¹²⁷ MONJARDET D., "Réinventer la police urbaine", op. cit.

¹²⁸ A titre d'exemple, la police de Nantes, étatisée en 1942, voit ses effectifs passer de 308 en 1939 à 641 en 1943. BERLIERE J.-M., PESCHANSKI D., *La police française (1930-1950)*, op. cit., p. 70 et s.

¹²⁹ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., pp. 51-52.

¹³⁰ SOULLIERE N., "Police et innovations technologiques", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 69-90.

¹³¹ KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique (1880-1920)*, Paris, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, 2002, p. 139 et s.

44. Une extension du champ des incriminations pénales. Si les administrations régaliennes se concentrent sur la répression des atteintes à la sûreté de l'Etat, l'intervention pénale investit toutes les sphères sociales. A partir du XIX^e siècle, elle se déploie dans la sphère privée, notamment familiale. Les hommes de la Troisième République considèrent que le délabrement des mœurs des familles populaires alimente la progression de la criminalité¹³². Une politique de « *paternalisme juridique* »¹³³ se met en place à partir des années 1870 et inspire plusieurs lois : la loi du 16 mars 1898 sur la répression de l'outrage public aux bonnes mœurs, la loi du 19 avril 1898 sur la répression des mauvais traitements sur les enfants, la loi du 3 avril 1903 sur la répression du proxénétisme, la loi du 15 avril 1908 sur la répression de la prostitution des mineurs, etc. Les progrès technologiques (industrialisation, circulation automobile, etc.) et l'accroissement des missions de l'Etat dans le champ économique et social justifient l'extension du champ des incriminations à d'autres secteurs. A la fin du XIX^e siècle, le droit pénal du travail se développe en parallèle de la législation sociale¹³⁴. Dans le domaine des affaires, l'Etat canalise l'essor du commerce et de la spéculation en sanctionnant pénalement des procédés qu'il juge répréhensibles. A cet effet, le législateur adopte la loi du 24 juillet 1867 sur les sanctions pénales relatives aux règles de constitution et de fonctionnement des sociétés par actions, la loi du 1^{er} août 1905 sur les fraudes et falsifications, le décret-loi du 8 août 1935 sur l'abus de biens sociaux¹³⁵. Après la Seconde Guerre Mondiale, l'affaiblissement de l'économie justifie sa mise sous tutelle étatique et partant l'accroissement du droit pénal des affaires. Plusieurs textes sont adoptés : les ordonnances du 30 juin 1945 relatives aux infractions sur les prix et à la répression des infractions à la législation économique, la loi du 30 août 1947 instituant des interdictions d'exercer une profession commerciale ou industrielle, l'ordonnance du 28 septembre 1967 sur le délit d'initié, etc¹³⁶. Au fur et à mesure de la consolidation de l'interventionnisme étatique dans le champ social, la législation pénale se développe dans le champ de la santé publique (loi du 24 décembre 1953 sur l'usage de stupéfiants, loi du 15 avril 1954 sur les alcooliques dangereux), des discriminations raciales (décret-loi du 21 avril 1939 sur l'injure et la diffamation contre les membres d'une race ou d'une religion), de la circulation routière (ordonnance du 15 décembre 1959 sur la conduite en état d'ivresse), etc. Néanmoins, la puissance punitive de l'Etat ne se traduit plus, comme sous l'Ancien Régime, par des peines infamantes et extrêmement cruelles. Avec l'émergence de la criminologie et de la science pénitentiaire, une nouvelle philosophie pénale se développe et promeut un modèle réhabilitatif axé sur la resocialisation des délinquants.

3- Le renforcement de la légitimité pénale de l'Etat

45. Un adoucissement des peines au service de la légitimation de l'Etat. Si l'évolution du régime des peines intéresse plus particulièrement l'étude de la substance des politiques publiques du lutte contre la délinquance¹³⁷, il convient d'aborder succinctement cette question pour comprendre la généalogie du monopole de l'Etat. Cette évolution participe en effet à la légitimation et à l'extension du champ de compétence de l'Etat. A compter

¹³² SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, op. cit., p. 368.

¹³³ *Ibid.*, p. 544.

¹³⁴ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 3, *Droit pénal spécial*, Paris, Cujas, 1982, p. 863.

¹³⁵ JEANDIDIER W., *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 2000, p. 60.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Infra* n°498 et s.

de la Révolution, « *la peine prend une signification particulière et donne lieu à un discours légitimateur qui se confond avec l'auto-légitimation de l'Etat* »¹³⁸. L'avènement d'un régime libéral et démocratique présuppose l'abandon d'un Etat arbitraire et tout puissant, alors même que la contrainte pénale demeure nécessaire. L'adoucissement des peines lui permet de maintenir, sinon d'étendre, ses pouvoirs coercitifs sans les délégitimer. Le premier Code pénal de 1791 amorce ce processus en faisant de l'enfermement la peine principale en lieu et place des supplices et peines corporelles. Le recours à la privation de liberté laisse apparaître une nouvelle croyance dans la perfectibilité de l'être humain qui doit expier et s'amender par le biais de l'enfermement¹³⁹. L'humanisation des sanctions pénales reste néanmoins relative et dès la fin de l'Empire, le Code pénal de 1810 fait l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci s'expriment notamment dans le champ littéraire au travers des écrits de V. HUGO, H. DE BALZAC ou G. SAND¹⁴⁰. Parmi d'autres, ils dénoncent la cruauté et l'arbitraire de l'Etat, l'extrême sévérité des peines et l'inapplication du principe d'amendement¹⁴¹. Au début du XIX^e siècle, GUIZOT, ROSSI et ORTOLAN précisent que la société ne doit punir « *ni plus qu'il n'est juste ni plus qu'il n'est utile* »¹⁴². Dans cette perspective, la loi du 28 avril 1832 supprime les peines corporelles (marque, carcan, mutilation du poing), restreint le quantum de certaines peines et étend le champ des circonstances atténuantes. La Constitution de 1848 abolit la peine de mort en matière politique, le décret du 12 avril 1848 supprime l'exposition publique et la loi du 13 mai 1863 abaisse le quantum de certaines peines¹⁴³. Les réformateurs pénaux s'engagent également dans l'amélioration du régime carcéral. Le catholicisme social dominant introduit l'ébauche d'une science pénitentiaire qui s'appuie sur un principe d'amendement des condamnés¹⁴⁴. L'école pénitentiaire de BONNEVILLE DE MARSANGY et de LUCAS inspire les réformes pénitentiaires du XIX^e siècle¹⁴⁵. Dans les prisons, le travail, la religion et l'isolement doivent favoriser la réformation morale et la correction des condamnés¹⁴⁶. Sous la Restauration, les conditions de vie et d'hygiène s'améliorent¹⁴⁷. Un régime pénitentiaire particulier est aménagé pour les mineurs délinquants. Des colonies pénitentiaires agricoles sont chargées de les accueillir en vue de les éduquer par le travail¹⁴⁸.

A la même époque, les pouvoirs publics vont se tourner vers les enseignements de la criminologie naissante pour réformer les modes de réaction pénale¹⁴⁹. LOMBROSO, FERRI et GAROFALO, qui constituent en Italie l'Ecole positiviste, nient le libre-arbitre du criminel et considèrent que la société doit se protéger par des mesures de défense

¹³⁸ Cité in FROMENT J.-C., *La République des surveillants de prison (1958-1998)*, Paris, L.G.D.J., 1998, p. 20.

¹³⁹ PONCELA P., *Droit de la peine*, Paris, P.U.F., 1995, p. 88 ; SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, op. cit., p. 315 ; FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975.

¹⁴⁰ PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, op. cit., p. 114.

¹⁴¹ SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, op. cit., p. 319.

¹⁴² PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, op. cit., p. 116.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 118.

¹⁴⁴ CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 407.

¹⁴⁵ BLONDIEAU F., "La prison centre de la pénalité contemporaine", in BLONDIEAU F., CHANTEUR J. et al., *Rétribution et justice pénale*, Paris, P.U.F., 1983, pp. 95-106 ; PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, op. cit., p. 117 ; BOULOC B., *Pénologie*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 1998, p. 14 et s.

¹⁴⁶ PONCELA P., *Droit de la peine*, op. cit., p. 89.

¹⁴⁷ SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, op. cit., p. 322.

¹⁴⁸ JABLONKA I., "Un discours philanthropique dans la France du XIX^e siècle : la rééducation des jeunes délinquants dans les colonies agricoles pénitentiaires", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 47, n°1, 2000, pp. 131-147.

¹⁴⁹ KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, op. cit., p. 178 ; ALLINNE P., *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la Révolution au XXI^e siècle*, vol. 1, *L'ordre des notables (1789-1920)*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 196 et s.

sociale¹⁵⁰. Ils entendent adapter la peine selon la personnalité du délinquant et le danger qu'il représente. S'ils critiquent la théorie de LOMBROSO et ne rejettent pas toute idée de responsabilité, G. TARDE, R. SALEILLES, H. JOLY et LACASSAGNE s'inspirent des enseignements de l'Ecole positiviste¹⁵¹. A sa manière, les théoriciens français déplacent leur regard de l'acte criminel vers le criminel lui-même. Tous rejettent la conception traditionnelle faisant dépendre le comportement humain de choix rationnels. Pour l'école française, le crime est le produit du milieu social. La peine doit donc entreprendre un processus pour transformer le criminel et renforcer ses aptitudes à la vie sociale¹⁵². *L'individualisation de la peine* publié en 1898 par SALEILLES fait alors figure d'ouvrage de référence. Selon lui, « *c'est le crime que l'on punit, mais c'est la considération de l'individu qui détermine le genre de mesure qui lui convient* »¹⁵³. Des organes de réflexions sont créés pour diffuser ces idées progressistes. La Société générale des prisons voit le jour en 1877¹⁵⁴. L'Union Internationale de Droit pénal (U.I.D.P.) est créée en 1890 par VON LISZT, VAN HAMEL et PRINS. Les réformateurs pénaux vont considérablement s'inspirer de cette nouvelle doctrine pénale¹⁵⁵. Le législateur adopte la libération conditionnelle en 1885. Il instaure le sursis et limite les courtes peines de prison dans la loi BERENGER en 1891. La loi du 22 juillet 1912 institue des tribunaux pour enfants et des centres de rééducation. Un service d'examen psychologique des délinquants mineurs est créé en 1927 à la Petite Roquette¹⁵⁶.

Durant le XX^e siècle, et plus particulièrement après la seconde guerre mondiale, cet idéal thérapeutique ne cessera de prendre de l'ampleur. A la fin de la seconde guerre mondiale, des universitaires, des magistrats, des hauts fonctionnaires comme des hommes de gouvernement ont contribué à changer le regard sur le délinquant et sur la peine. Dans une tentative de compromis entre les doctrines classiques et positivistes, un mouvement qui se qualifie de « défense sociale nouvelle » prône une approche humaniste de la délinquance qui, tout en laissant place au sentiment de responsabilité personnelle du délinquant, exige la prise en compte des facteurs psychosociaux du crime et l'établissement d'une politique pénale de resocialisation¹⁵⁷. Pour les sympathisants de la Défense sociale nouvelle, le passage à l'acte résulte d'une socialisation insuffisante du

¹⁵⁰ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 1, *Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, Paris Cujas, 7^e éd., 1997, p. 52 et s. ; BOULOC B., *Pénologie*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 17 et s. ; KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, *op. cit.*, p. 11 ; MUCCHIELLI L. (dir.), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 99 et s. ; DIGNEFFE F., "L'école positiviste italienne et le mouvement de la défense sociale", in DEBUYST C., DIGNEFFE F., PIRES A.P., *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, t. 2, *La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Presses de l'Université de Montréal, Presses de l'Université d'Ottawa, Bruxelles, De Boeck Université, 1998, pp. 233-299.

¹⁵¹ KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, *op. cit.*, p. 16 ; DEBUYST C., "L'école française dite « du milieu social », in DEBUYST C., DIGNEFFE F., PIRES A.P., *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, t. II, *op. cit.*, pp. 301-356 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 151 et s. ; VEILT P., "La géographie sociale du crime selon Henri Joly", in MUCCHIELLI L. (dir.), *Histoire de la criminologie française*, *op. cit.*, pp. 269-285 ; OTTENHOF R. (éd.), *L'individualisation de la peine. De Saleilles à aujourd'hui*, Toulouse, Erès, 2001 ; *Responsables, coupables, punis ? Fragments d'un interminable débat*, Vol. 1, *Les criminologiques de TARDE*, XXIV^e Congrès français de criminologie, Agen, Septembre 2004. Disponible sur Internet : <http://champpen.al.revues.org/document77.html> (consulté le 19 août 2005).

¹⁵² DIGNEFFE F., "L'école positiviste italienne et le mouvement de la défense sociale", *op. cit.*, p. 334 ; *Responsables, coupables, punis ? Fragments d'un interminable débat*, vol. 1, *op. cit.* ; OTTENHOF R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, *op. cit.* ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 48 et s.

¹⁵³ Cité in PONCELA P., *Droit de la peine*, *op. cit.*, p. 63 ; OTTENHOF R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, *op. cit.*

¹⁵⁴ KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, *op. cit.*, p. 207 et s. ; BLONDIEU F., "La prison centre de la pénalité contemporaine", *op. cit.*

¹⁵⁵ PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, *op. cit.*, p. 101.

¹⁵⁶ KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, *op. cit.*, p. 166.

¹⁵⁷ *Infra* n°310 et s.

délinquant. Cette carence doit être comblée par une action de « *réadaptation sociale* » ou de « *resocialisation* »¹⁵⁸. Le modèle de réaction pénale prôné par la Défense sociale nouvelle trouve une première illustration, et un symbole, dans l'Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante¹⁵⁹. Cette Ordonnance consacre l'irresponsabilité pénale, absolue ou relative, du mineur de 18 ans, dont la personnalité est jugée en voie de maturation¹⁶⁰. Pour pallier cette inadaptation temporaire du mineur délinquant, l'Ordonnance renvoie en priorité à des mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation¹⁶¹. Les réformes pénitentiaires qui s'engagent à partir de 1945 traduisent également cette ambition de resocialisation : introduction d'un régime progressif et individualisé fondé sur l'étude de la personnalité et le classement préalable des condamnés, ouverture d'établissements spécialisés (prison-école d'Oermingen, centre pour relégués à Loos, Centre national d'observation à Fresnes, ouverture d'un centre d'observation psychiatrique à Château-Thierry en 1950, agrandissement des établissements psychiatriques de détention, création d'un hôpital intégré aux Baumettes en 1954), création du juge de l'application des peines en 1958, création d'ateliers dédiés à la formation professionnelle, amélioration des conditions de détention (alimentation, couchage, parloirs, etc.), recrutement d'un corps d'éducateurs, formation des personnels de surveillance, etc.¹⁶².

- 46. Conclusion.** Si cette approche historique illustre l'affirmation progressive du monopole pénal de l'Etat, ce processus ne s'est pas traduit par un renforcement de l'arbitraire et de la sévérité des administrations régaliennes. L'avènement d'un régime politique libéral s'est accompagné d'une réglementation du pouvoir de punir encastrant les prérogatives étatiques dans un cadre légal. Il a justifié un régime de pénalité moins violent, tourné vers l'amendement davantage que l'expiation. Or, le principe de resocialisation, la prise en compte des facteurs psychosociaux du crime et l'entrée en scène de nouveaux personnels comme les travailleurs sociaux ont introduit une nouvelle manière d'appréhender la question du monopole de l'Etat. Alors que celui-ci ne s'entendait jusqu'alors que des compétences régaliennes de justice et de police, le développement d'interventions psychosociales dans le champ pénal sous-tend un élargissement du monopole de l'Etat. Celles-ci n'entendent pas se limiter au champ pénal mais au contraire se déployer en amont de la commission des infractions. Alors que la prévention relevait traditionnellement des familles et des communautés, l'Etat va progressivement investir ce nouveau champ d'action et tenter de se l'approprier.

¹⁵⁸ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 573 et s.

¹⁵⁹ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., Paris, Cujas, 1966, p. 115 ; GASSIN R., "L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur le droit pénal français contemporain", in *Aspects nouveaux de la pensée juridique*, Recueil d'études en hommage à Marc ANCEL, Paris, Pedone, 1975, pp. 3-17 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la Révolution au XXI^e siècle*, vol. 2, *Le temps des doutes (1920-2004)*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 54 et s.

¹⁶⁰ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 63.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 63.

¹⁶² *Infra* n°313 et s.

§2- La question du monopole étatique dans le champ de la prévention de la délinquance

47. Une monopolisation partielle du champ de la prévention de la délinquance. A la différence de la répression, aucun texte ne confère formellement à l'Etat une situation de monopole en matière de prévention. Jusqu'au XIX^e siècle, prévention et répression se confondent et les contextes familiaux comme environnementaux ne sont pas considérés comme des facteurs potentiels de criminalité justifiant une intervention étatique. L'Etat se désintéresse totalement des régulations préventives dont la charge est laissée aux individus et aux communautés locales (A). L'avènement de nouveaux schémas de lecture du passage à l'acte délinquant, la naissance de l'Etat social et le relâchement des régulations communautaires au XIX^e siècle expliquent néanmoins l'affirmation progressive d'une politique étatique de prévention (B).

A. L'indifférence initiale de l'Etat face à la problématique de la prévention extra-pénale

48. L'hégémonie de la prévention pénale. Jusqu'au XIX^e siècle, l'Etat ne dissocie pas la prévention des mécanismes de la répression. Le milieu social du délinquant n'est pas appréhendé comme un facteur potentiel de délinquance et le traitement de la marginalité n'est envisagé que sous l'angle répressif de la protection de l'ordre public. Seules la neutralisation des délinquants avérés et la dissuasion des délinquants potentiels s'affirment comme des mesures préventives justifiant une action publique (1). Les mesures extra-pénales de prévention ne sont pas problématisées par la puissance publique. Les fonctions de surveillance préventive des biens et personnes comme les mesures de prévention sociale de la délinquance sont laissées à la charge des individus et des communautés locales (2).

1- Une approche restrictive de la prévention de la délinquance

49. La prééminence de la théorie de la rationalité du passage à l'acte. Pour les inspirateurs du droit pénal classique, les criminels disposent de suffisamment d'intelligence et de libre-arbitre pour que leur passage à l'acte soit considéré comme volontaire. Disposant en toute lucidité de sa conscience et de sa volonté, le délinquant est moralement responsable de ses actes et « *la responsabilité pénale est la projection dans l'ordre pénal de la liberté humaine* »¹⁶³. Seules quelques atténuations de responsabilité sont admises concernant les déments et les enfants. Cette approche s'appuie sur les écrits de KANT, LOCKE, BECCARIA ou BENTHAM. Pour KANT, l'homme est un être moral, doué de raison, qui comprend les normes¹⁶⁴. La peine ne doit pas tenir compte de l'histoire personnelle du criminel car cette commisération conduit à lui retirer sa dignité et sa responsabilité. Pour au contraire les préserver, il faut le punir avec rigueur¹⁶⁵. « *Refuser*

¹⁶³ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 550.

¹⁶⁴ GROS F., "Les quatre foyers de sens de la peine", *op. cit.*, p. 35.

¹⁶⁵ NAUCKE W., "Le droit pénal rétributif selon KANT", in BLONDIEAU F., CHANTEUR J. et al., *Rétribution et justice pénale*, *op. cit.*, pp. 73-84.

de trouver au délinquant des excuses dans son histoire personnelle, dans son environnement social, c'est considérer qu'il est fondamentalement libre, qu'il ne se réduit pas à une somme d'accidents de parcours, mais qu'au-delà de ces conditionnements, il est et demeure libre et responsable de ses actes »¹⁶⁶. Ce postulat de libre volonté alimente également les réflexions de LOCKE et de BENTHAM. Le premier voit dans le criminel un tricheur, sinon un fainéant¹⁶⁷. Pour le second, le criminel est un calculateur guidé par ses intérêts égoïstes, un homme indifférent à toute morale¹⁶⁸. Il faut donc établir des peines qui présentent un dommage supérieur au gain procuré par le passage à l'acte. L'idée est qu'en procédant à un calcul d'intérêt, le délinquant ne peut que renoncer à son acte.

- 50. La sévérité du système pénal comme modalité de prévention : la fonction utilitaire de la peine.** Dès lors qu'aucune cause extérieure, familiale ou environnementale, n'est reconnue comme facteur potentiel de criminalité, seule la peine apparaît susceptible de limiter les comportements délinquants. Aux principes traditionnels d'expiation et de rétribution, HOBBS, BENTHAM, LOCKE et BECCARIA ajoutent la fonction utilitaire de la peine¹⁶⁹. Les pénalistes de l'âge classique accordent à la peine une fonction préventive de neutralisation et de dissuasion¹⁷⁰. Par un mécanisme de prévention générale, les sanctions pénales sont censées décourager les individus non encore condamnés de passer à l'acte. Pour détourner les citoyens de la criminalité, le système répressif imaginé par BENTHAM et BECCARIA doit prendre acte des exigences de sévérité, de célérité et de certitude des peines. La peine doit également prévenir la récidive. Cette prévention spéciale se donne pour objectif de détourner le délinquant avéré de futures activités délictueuses par l'application d'une peine douloureuse et sévère. La dernière fonction préventive attribuée à la peine réside dans l'effet de neutralisation des délinquants. En empêchant la liberté de mouvement du délinquant ou en le privant de ses droits, le principe de neutralisation vise à empêcher par tous moyens le délinquant de réitérer.
- 51. L'indifférence aux facteurs psychosociaux de la délinquance et la prise en charge répressive de la marginalité.** Puisque la problématique du milieu familial et social n'est pas considérée comme digne d'attention pour lutter contre la délinquance, l'Etat se concentre sur ses fonctions régaliennes et n'envisage la pauvreté que sous l'angle de la protection de l'ordre public. Les marginaux, vagabonds et mendiants font l'objet de mesures de répression en ce qu'ils présentent des risques potentiels de délinquance. Alors qu'il était normalisé au Moyen Age parce qu'il permettait aux riches d'obtenir le salut par l'exercice de la charité¹⁷¹, le vagabondage commence à être stigmatisé au XIV^e siècle.

¹⁶⁶ Cité in GROS F., "Les quatre foyers de sens de la peine", *op. cit.*, p. 44.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 83.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 84.

¹⁶⁹ PONCELA P., *Droit de la peine*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 2001, p. 59 et s.

¹⁷⁰ S'interrogeant sur la manière de prévenir les actions nuisibles, BENTHAM écrit ainsi que « *La première réponse qui se présente à tout le monde est celle-ci : défendez ces actions, punissez-les. Cette méthode pour combattre les délits étant la plus simple et la première adoptée, toute autre méthode pour arriver au même but est pour ainsi dire un raffinement de l'art, et sa partie transcendante. Cette partie consiste à trouver une suite de procédés législatifs pour prévenir les délits mêmes, en agissant principalement sur les inclinations des individus, afin de les détourner du mal et de leur imprimer la direction la plus utile à eux-mêmes et aux autres* ». Cité in GROS F., "Les quatre foyers de sens de la peine", *op. cit.*, p. 88; GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 480 et s.

¹⁷¹ FREYNET M.-F., *Les médiations du travail social*, Lyon, Chronique Sociale, 3^e éd., 1995, p. 45 ; SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, *op. cit.*, p. 35.

Il devient un délit en 1350¹⁷² pour permettre à l'Etat de se substituer au contrôle défaillant des communautés locales¹⁷³. La répression s'accroît au XV^e siècle lorsque les monarques ordonnent l'arrestation et l'emprisonnement des mendiants valides. Certes, des lois d'assistance sont votées pour pallier la paupérisation massive de la population, les mendiants représentant un dixième de la population au XVI^e siècle¹⁷⁴. Mais l'assistance se caractérise essentiellement par son caractère policier puisque les bureaux des pauvres et les Aumôneries générales créés en 1545 sont chargés à la fois de l'assistance et de l'application de la loi pénale¹⁷⁵. L'Etat interdit la mendicité publique et incarcère ceux qui s'y livrent. Les pauvres sont recensés et le travail est rendu obligatoire pour rendre productifs et réinsérer socialement les inactifs. La répression s'accroît jusqu'à la Révolution de 1789. Au XVII^e siècle, les mendiants sont fouettés et chassés des villes. L'Edit royal du 27 avril 1656 crée l'Hôpital Général de Paris, ce qui se traduit par l'enfermement de 5000 à 6000 personnes, soit 1% de la population parisienne en 1660¹⁷⁶. Impliqués dans une stratégie politique ségrégative, les Hôpitaux Généraux isolent, outre les mendiants et vagabonds, tous ceux qui ne peuvent s'intégrer dans la société : enfants abandonnés, condamnés de droit commun, jeunes garçons placés par leur famille, chômeurs, etc¹⁷⁷. Suivant la même logique, une ordonnance royale de 1749 donne lieu à l'arrestation de tous les mendiants du royaume et des Dépôts de Mendicité sont créés en 1756¹⁷⁸. Pour mettre un terme à ces pratiques, les rapports du Comité de Mendicité de l'Assemblée Constituante recommandent suite à la Révolution l'abolition du « *renfermement des pauvres* » et l'établissement d'un droit au travail¹⁷⁹. Ces demandes resteront un vœu pieu. Inscrits dans le Code pénal de 1810, la mendicité et le vagabondage sont à nouveau réprimés. La méfiance et les attitudes répressives à l'encontre des pauvres restent un trait marquant du XIX^e siècle¹⁸⁰. Comme TOCQUEVILLE, de nombreux intellectuels et hommes de pouvoir pensent que des lois qui viendraient au secours des misères du peuple auraient pour effet d'en augmenter sans cesse le nombre. « *Une pareille loi déprave d'ailleurs toujours la population qu'elle est appelée à soulager* »¹⁸¹. Dans cette perspective, les mesures d'assistance et de prévention restent à la charge des communautés locales.

2- La prise en charge communautaire des interventions non pénales de prévention

52. La prise en charge communautaire de l'assistance : l'origine privée de l'action sociale. L'exercice de la charité permettant aux riches d'obtenir le salut, le devoir d'aumône appartient aux règles de la vie médiévale. Il se justifie d'autant plus que la pauvreté est généralisée. 80% de pauvres étaient dénombrés au sein de la population à la

¹⁷² LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Paris, Masson, Médecine et Hygiène, 1977, p. 74.

¹⁷³ DAMON J., "Vagabondage et mendicité : délits périmés, contrôle persistant", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, op. cit., p. 121.

¹⁷⁴ FREYNET M.-F., *Les médiations du travail social*, op. cit., p. 47.

¹⁷⁵ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 75.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 76 ; SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, op. cit., p. 46 ; EWALD F., *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 74.

¹⁷⁷ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 78.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 79.

¹⁸⁰ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 1, op. cit., p. 49 et s.

¹⁸¹ Cité par FREYNET M.-F., *Les médiations du travail social*, op. cit., p. 49.

fin du XVIII^e siècle¹⁸². La banalité de la misère explique une profonde solidarité dans les communautés villageoises. Au-delà, l'assistance se développe sous l'égide des congrégations religieuses. Au cours des XV^e et XVI^e siècles, l'Eglise accueille les enfants orphelins. Après l'Hôpital des enfants trouvés créé par SAINT VINCENT DE PAUL en 1648, les fondations privées se répandent sur le territoire pour apporter leur soutien à l'enfance malheureuse. Suite à la Révolution de 1789, la République entend mettre un terme à l'assistance privée pour y substituer des secours publics. Les lois du 19 mars et du 23 juillet 1793 consacrent le « droit des pauvres », ébauchent un système d'assistance publique excluant l'assistance privée¹⁸³. Les institutions privées de charité sont démantelées. Cela étant, le nouveau régime d'assistance publique reste de pure façade, pour des raisons politiques autant que financières¹⁸⁴. Face au désordre créé par la suppression de toute forme d'assistance, les municipalités prennent la relève avant que le principe d'un financement privé ne soit réintroduit.

Au XIX^e siècle, l'action sociale se développe avec la création d'une multitude d'associations. Une étroite complémentarité relie l'Etat et le secteur privé, le premier se chargeant de la répression et le second des fonctions d'assistance¹⁸⁵. Outre le soutien aux indigents, les institutions d'initiative privée manifestent un nouvel intérêt à l'égard de l'enfance délinquante et de l'enfance en danger. Des « sociétés de patronage », des « asiles », des « miséricordes » ou encore des « écoles de préservation » ouvrent leurs portes sous la direction de congrégations religieuses ou d'œuvres laïques¹⁸⁶. Ces établissements s'attachent à la préservation des enfants considérés en danger dans les milieux populaires. Parmi d'autres, la « société de patronage pour les jeunes libérés de la Seine » créée en 1833 s'intéresse aux jeunes en voie d'inadaptation et expérimente des actions en milieu ouvert. Ce sont également des initiatives privées qui donnent lieu à l'ouverture des premières maisons correctionnelles et des colonies pénitenciaires. Ces institutions veillent à la détention des jeunes, contrôlent leurs sorties et promeuvent leur réinsertion sociale en étroite collaboration avec les autorités judiciaires. Malgré leurs nobles ambitions, elles se contentent néanmoins d'enfermer les mineurs et de les soumettre à une discipline extrêmement rigoureuse. Leurs pratiques ont donc alimenté à la fin du XIX^e siècle un mouvement de contestation de l'enfermement des mineurs. Les maisons de correction et les colonies pénitenciaires sont regardées comme des écoles du crime. Au fil du temps, le secteur privé s'est donc attaché à modifier ses pratiques en privilégiant des actions de prévention. Une « Société générale de protection pour l'enfance abandonnée ou coupable » voit le jour en 1880 et la « Société pour le patronage des jeunes libérés de la Seine » crée une section « Hospitalité » chargée de recueillir les mineurs avant jugement et de les placer dans des familles d'accueil¹⁸⁷. A l'image des *settlements* anglais, des femmes de la bourgeoisie s'investissent dans des maisons sociales. A partir de 1896, dans un des quartiers les plus pauvres du XI^e arrondissement de Paris, des « travailleuses sociales » accueillent et surveillent les enfants hors de l'école, encouragent l'apprentissage des jeunes et leur entrée dans la vie professionnelle, secondent les mères de famille et procurent de l'aide médicale¹⁸⁸.

¹⁸² *Ibid.*, p. 45.

¹⁸³ LASCOURMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 3 ; ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 139.

¹⁸⁴ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 142.

¹⁸⁵ LASCOURMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 91.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 85.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ FREYNET M.-F., *Les médiations du travail social*, op. cit., p. 58.

Fortement impliquées dans ces actions de prévention en milieu ouvert, ces institutions charitables se sont maintenues jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale.

- 53. La prise en charge communautaire du contrôle social : le caractère privé de la surveillance des biens et des personnes.** Alors que l'action sociale entend favoriser, par des pratiques de socialisation, le respect des normes sociales partagées par le groupe, le contrôle social vise à dissuader ou empêcher le passage à l'acte grâce à des techniques de surveillance. Il désigne « *l'ensemble des moyens spécifiquement utilisés par les hommes pour empêcher ou limiter le crime. Le contrôle social s'exerce quand, au moment de violer une loi, un individu rencontre une résistance d'origine sociale qui l'empêche d'agir ou, au moins, le fait hésiter* »¹⁸⁹. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, ce contrôle social est essentiellement informel, en ce sens qu'il relève de la famille et des voisins. Sous l'Ancien Régime, il appartient à chaque chef de famille de défendre ses biens et de surveiller les personnes qu'il a sous sa garde¹⁹⁰. Lorsqu'il dispose de richesses importantes, il en confie la surveillance à ses domestiques. Au-delà, une société d'interconnaissance fondée sur la proximité spatiale et familiale facilite cette surveillance réciproque entre les individus. La vie sociale, le travail comme les loisirs sont enserrés dans une socialité vicinale. « *D'où le rôle essentiel – et la force – de la communauté des voisins : principale protection contre la précarité ambiante, elle exige de ses membres une étroite conformité, mais assure en revanche à ceux qui ont montré leur bonne réputation une certaine sécurité grâce à une étroite surveillance de chacun par tous et aux arrangements qui cherchent à conclure les différends* »¹⁹¹. Tous les membres de la communauté se connaissent, leurs enfants sont étroitement surveillés et les étrangers sont rapidement repérés. Les communautés locales ne connaissent guère l'anonymat et ceux qui échappent à cette société d'interconnaissance du fait de leur mobilité géographique, les vagabonds et les mendiants, sont pris en charge par l'Etat¹⁹². Malgré l'émergence d'une police publique, cette primauté des régulations communautaires se poursuit jusque dans la première moitié du XIX^e siècle. La police s'intéresse peu à la sécurité publique et privilégie le maintien de l'ordre¹⁹³. Les patrouilles de nuit sont donc peu nombreuses et il appartient toujours à la victime de s'emparer de son voleur pour le remettre à la police¹⁹⁴. Les arbitrages et surveillances communautaires maintiennent leur prééminence dans une société qui se caractérise encore, pour peu de temps, par la proximité spatiale et l'interconnaissance entre voisins. Dans ce type d'organisation sociale, il appartient à chacun de défendre ses biens et son entourage, ce que traduit parfaitement le régime de la légitime défense des biens et des personnes dans le Code pénal de 1810. Néanmoins, au fur et à mesure que se modifient les schémas de lecture du passage à l'acte délinquant, les gouvernants prennent conscience de l'influence des facteurs sociaux et environnementaux dans le développement de la criminalité. Ces réflexions sur les facteurs du crime vont alimenter un processus d'étatisation des politiques de prévention.

¹⁸⁹ CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, Paris, P.U.F., 1983, p. 21.

¹⁹⁰ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 24.

¹⁹¹ ROBERT P., "L'évolution des politiques de sécurité", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., p. 42.

¹⁹² ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 35.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 37.

B. L'émergence et la consolidation d'une politique publique de prévention de la délinquance

54. La légitimation de l'action publique préventive à partir de la fin du XIX^e siècle. A cette époque, l'idée se diffuse, dans les cercles intellectuels et politiques, d'associer au régime des pénalités des mesures de prophylaxie criminelle. L'intérêt pour les interventions préventives découle alors de la transformation des cadres interprétatifs de la déviance et de la délinquance initiée au XIX^e siècle par la doctrine pénale et les sciences sociales naissantes (1). Dans le même temps, l'Etat s'affronte au reflux du contrôle social informel que les migrations et l'anonymat urbain rendent inopérant. Ces évolutions scientifiques et sociales, associées au développement de l'Etat providence, ont justifié un processus d'étatisation partielle de l'action sociale et préventive (2).

1- Le changement des cadres interprétatifs de la déviance et de la délinquance

55. Le développement des thèses hygiénistes au XIX^e siècle. Les progrès réalisés par la médecine au XIX^e siècle ont considérablement modifié l'appréhension des maladies et, indirectement, des déviances. Il semble désormais possible de les prévenir en luttant contre leurs causes externes (insalubrité des logements, alcoolisme, etc.). Plus encore, la découverte des virus par Pasteur transforme les représentations du lien social car le processus de diffusion des microbes démontre qu'une interdépendance existe entre l'ensemble des individus¹⁹⁵. Tous les éléments de la vie humaine et de son environnement sont dotés d'une dimension publique dès lors que les mœurs, les comportements et les maladies des individus sont susceptibles d'influer sur la société en son entier. La médecine et les sciences sociales naissantes définissent alors la notion de pathologie sociale et ses principaux symptômes¹⁹⁶. Elles distinguent la normalité de l'anormalité et font de l'homme sain l'idéal à atteindre. Les problèmes sociaux sont définis sous un angle pathologique et leurs solutions ne peuvent être que curatives¹⁹⁷. Cette approche que l'on qualifie d'hygiéniste conduit à redéfinir les notions de privé et de public, et partant les contours de la sphère d'intervention de l'Etat¹⁹⁸. L'Etat est invité à protéger la santé publique, même si cette nouvelle dimension de l'action publique n'est encore appréhendée que sous l'angle de ses activités de police.

56. La problématisation de la prévention de la délinquance. Dans le champ pénal, les criminologues de la fin du XIX^e siècle relaient les concepts hygiénistes. En 1881, FERRI propose dans sa *Sociologie criminelle* des mesures de prophylaxie sociale qu'il nomme « *substituts pénaux* » ou « *équivalents de la peine* »¹⁹⁹. Face au pouvoir limité de la répression pénale pour combattre la délinquance, il considère que « *pour la défense sociale contre la criminalité et pour l'élévation morale des populations, le plus petit progrès dans les réformes de prévention sociale vaut cent fois plus et mieux que la*

¹⁹⁵ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 130.

¹⁹⁶ LASCOUTES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 85.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 86.

¹⁹⁸ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 129.

¹⁹⁹ PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, op. cit., p. 119 ; VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *Rev. sc. crim.*, 1982, n°4, pp. 813-819.

publication de tout un code pénal »²⁰⁰. Parmi un vaste panel de mesures économiques, politiques, familiales et éducatives, il préconise la construction de maisons et de rues spacieuses, un éclairage nocturne, la suppression des quartiers sordides, la création de refuges et de sociétés de secours mutuel, des colonies agricoles pour les mendiants et vagabonds, d'hospices et d'orphelinats pour les enfants, de sociétés de patronage, le développement des divertissements, l'élévation du niveau de vie des familles et de la fonction sociale de l'école, etc²⁰¹. L'école française voit également dans le crime un produit du milieu social²⁰². Par ses insuffisances, l'isolement qu'il produit ou les sollicitations qu'il multiplie, ce milieu est susceptible d'encourager le passage à l'acte. Ce sont les pratiques éducatives comme l'entourage des individus qui influent sur le développement des tendances criminelles. Ce sont les plus défavorisés, ceux qui ne bénéficient d'aucune éducation qui sont le plus souvent délinquants. Pour les criminologues de l'école française, il faut donc privilégier des mesures de prophylaxie au régime des pénalités²⁰³. LACASSAGNE insiste sur la nécessité de développer l'éducation morale et de juguler les effets du paupérisme découlant du développement de l'industrie. La solution la plus adéquate consiste selon lui à intervenir sur l'enfant dès son plus jeune âge, lorsqu'il est malléable et susceptible d'évoluer. Pour PRINS, cette action préventive de caractère social doit transformer l'urbanisme, éradiquer les taudis et renforcer la législation sociale²⁰⁴. En 1930, le Docteur TOULOUSE, pionnier des services ouverts en psychiatrie, fonde une Société de prophylaxie criminelle. En 1936, un Conseil supérieur de prophylaxie criminelle voit le jour pour étudier les méthodes éventuelles de prévention du crime²⁰⁵.

Ces nouvelles thèses criminologiques profitent d'une audience considérable dans les sphères judiciaires et sociales. Quelques magistrats et avocats tentent de concrétiser leurs enseignements, notamment dans le cadre de la toute nouvelle justice des mineurs inaugurée en 1912. En 1880, G. BONJEAN, magistrat, crée à Paris la « Société générale de protection de l'enfance abandonnée » pour accueillir les mineurs mendiants, vagabonds et orphelins. En 1887, un autre magistrat, H. ROLLET, qui s'impliquera par la suite dans la réforme de la justice pénale des mineurs, crée une société de patronage, le « Sauvetage de l'enfance », dont l'objectif explicite est la prévention²⁰⁶. Il fonde également le « patronage de l'enfance et de l'adolescence » qui devient le plus grand des patronages français²⁰⁷. En 1900, c'est au tour de L. ALBANEL de créer le « patronage familial » pour assurer la protection, au sein de la famille, des enfants en danger moral. Ces magistrats seront relayés par les initiatives du Président MARCILLAUD DE BUSSAC à Bordeaux, du juge CONTE à Marseille et du conseiller BOCCACIO à Grenoble²⁰⁸. Ce mouvement va se poursuivre dans la première moitié du XX^e siècle. Sous l'influence de nouveaux magistrats et d'administrateurs de l'administration pénitentiaire comme PINATEL,

²⁰⁰ Cité par VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *op. cit.*, p. 814.

²⁰¹ PINATEL J., *Criminologie*, in BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. 3, Paris, Dalloz, 3^e éd., 1975, p. 106 et s.

²⁰² KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, *op. cit.*, p. 40 ; RENNEVILLE M., "La réception de Lombroso en France (1880-1900)", in MUCCHIELLI L. (dir), *Histoire de la criminologie française*, *op. cit.*, pp. 124-135 ; MUCCHIELLI L., "Hérédité et milieu social: le faux-antagonisme franco-italien", in *ibid.*, pp. 189-214.

²⁰³ KALUSZYNSKI M., *La République à l'épreuve du crime*, *op. cit.*, p. 169.

²⁰⁴ VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *op. cit.*

²⁰⁵ PINATEL J., "L'œuvre de M. ANCEL en matière de prophylaxie criminelle", in *Aspects nouveaux de la pensée juridique*, Recueil d'études en hommage à M. ANCEL, *op. cit.*, pp. 64-72.

²⁰⁶ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, *op. cit.*, p. 89.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 96.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 97.

CECCALDI et BOUCHERON, des réformes pédagogiques interviennent dans les établissements accueillant des mineurs²⁰⁹.

Après la seconde guerre mondiale, le mouvement de la défense sociale nouvelle contribuera à légitimer l'action préventive auprès des pouvoirs publics. A partir d'une lecture étiologique de la délinquance, M. ANCEL considère que la politique criminelle doit être « *une politique sociale organisant une véritable justice sociale. Il s'agit là d'une entreprise clairement choisie et méthodiquement poursuivie en fonction de sa finalité naturelle. Il ne suffit plus de noter avec satisfaction les manifestations sporadiques de cette tendance, mais de la coordonner et de la systématiser* »²¹⁰. Cette position trouve alors une audience considérable au sein des grands congrès internationaux de criminologie²¹¹. La délinquance est désormais présentée comme un « *fléau social imputable à des failles dans le système de socialisation* »²¹². Il apparaît nécessaire d'encourager une action précoce de type pédagogique pour empêcher une délinquance considérée comme pathologique. A cet effet, au travers du déploiement du nouvel Etat providence, la puissance publique va peu à peu investir ce champ d'action et tenter d'y imprimer sa marque.

2- La prise en charge progressive des mesures de prévention par l'Etat

57. La prise en charge progressive par l'Etat de la surveillance des biens et des personnes : le développement de la police de sécurité publique. A partir des années 1850, la révolution industrielle alimente un mouvement migratoire qui conduit les individus à quitter les espaces ruraux pour rejoindre les bas-fonds des villes. La socialité devient alors moins vicinale, avec pour conséquence un affaïssement des ressources communautaires de contrôle social²¹³. L'anonymat qui caractérise les relations en milieu urbain engendre de l'opacité dans les régulations sociétales et la société locale perd de son « *monopole panoptique* »²¹⁴. Celle-ci devient incapable d'identifier les auteurs de vols et d'agressions et sollicite donc davantage les autorités répressives de l'Etat pour retrouver et punir les coupables²¹⁵. En portant plainte, elle transmet le traitement des affaires pénales aux autorités publiques et le parquet devient quasiment hégémonique dans l'engagement des poursuites²¹⁶. La distinction entre espace public et espace privé se précise²¹⁷. S'il appartient aux particuliers de surveiller leurs maisons, la puissance publique prend en charge la surveillance de l'espace public. A cet effet, la police modifie ses méthodes de travail, notamment à Paris à partir du Second Empire. Les pouvoirs publics installent une police de sécurité publique qui s'inspire des pratiques anglo-saxonnes²¹⁸. A Londres, suivant les recommandations de Sir R. PEEL, la police réalise des

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 98.

²¹⁰ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, Paris, Cujas, 3^e éd., 1981, p. 301.

²¹¹ Lors du Congrès de Paris en 1950, la prévention est incluse dans la définition de la criminologie qui devient l'« *étude des causes du phénomène criminel, de ses remèdes et de sa prévention dans le cadre des sciences d'observation* ». MARY P., "Le programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 54-79. En 1978, après le congrès de Lisbonne, J. PINATEL précisera que la prévention « *prend corps et s'impose comme une partie de notre discipline* ». Cité in VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *op. cit.*, p. 815.

²¹² LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, *op. cit.*, p. 106.

²¹³ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 40.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*, p. 44.

²¹⁶ BRUSCHI C. (dir.), *Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle*, Paris, P.U.F., juin 2002, p. 74 et s.

²¹⁷ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 45.

²¹⁸ CHALOM M., LEONARD L., *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 68 et s.

patrouilles à pied de jour comme de nuit pour prévenir les désordres et se rapprocher de la population²¹⁹. A l'image de la police anglaise, la police française s'engage dans une politique de dissuasion préventive en circulant régulièrement dans l'espace public. Cette généralisation de la surveillance de la rue sera facilitée par la multiplication des effectifs et le développement de l'ilotage policier dans les agglomérations²²⁰. Dans les espaces ruraux, la Gendarmerie se voit confier une mission de surveillance générale par un décret du 20 mai 1903²²¹. Cette surveillance continue, de jour comme de nuit, des zones habitées ou inhabitées, doit leur permettre de déceler les indices d'infractions par une observation attentive des lieux et personnes, de dissuader les délinquants potentiels, de contrôler le respect des lois et règlements et de faciliter, par un dialogue régulier avec la population, la recherche de renseignements²²². Sans que le contrôle social informel exercé par les institutions de socialisation ou les voisins ne périclète totalement, les fonctions de surveillance des personnes et des biens sont désormais transférées à la puissance publique. Au-delà, elle investit le traitement social de la délinquance.

- 58. La prise en charge progressive des mesures de prévention sociale par l'Etat.** Les premiers contours de l'Etat providence s'esquissent à la fin du XIX^e siècle²²³. Convaincus par les théories hygiénistes, les gouvernants craignent les effets néfastes du dérèglement de la sphère privée sur la sphère publique. Plus particulièrement, la question sociale naissante, portée par une classe ouvrière paupérisée, laisse poindre une menace sur la pérennité de la République. L'histoire de l'Etat s'écrit alors au travers d'une transformation des catégories de privé et de public²²⁴. Dès lors que l'action sociale apparaît comme un puissant instrument de lutte contre la désagrégation sociale et morale, l'Etat entend imposer ses vues en la matière²²⁵. « *Faire du social devient [...] un défi pour l'idéal républicain et un enjeu de légitimité pour les hommes politiques et les théoriciens de la III^e République qui chercheront, à travers l'instauration d'un droit social, à remplacer le concept traditionnel de charité par celui de solidarité* »²²⁶. Avec le solidarisme de L. BOURGEOIS, la notion de solidarité devient la philosophie officielle de la III^e République. Alors que la charité dépend du bon vouloir de chacun, les gouvernants entendent traiter tous les membres de la société avec une équité objective. Cette ambition encourage une publicisation de l'intervention sociale, et corrélativement le dessaisissement des congrégations qui disposent d'un quasi-monopole dans le secteur de l'assistance²²⁷. L'Etat est investi d'une nouvelle mission. Il devient « *instituteur du social* » et « *producteur de sociabilité* »²²⁸. L'école se voit confier la charge de diffuser les principes moraux et les nouvelles valeurs fondatrices de la République. Pour faciliter son œuvre socialisatrice, elle devient gratuite en 1881, obligatoire et laïque en 1882. Le catéchisme est remplacé par l'instruction morale et civique. « *L'instituteur devient un*

²¹⁹ Ibid. ; DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 109 ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 49.

²²⁰ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 50.

²²¹ DIEU F., MIGNON P., *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 49 et s.

²²² DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 161 et s.

²²³ EWALD F., *L'Etat providence*, op. cit.

²²⁴ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 134.

²²⁵ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 86.

²²⁶ RATER-GARCETTE C., *La professionnalisation du travail social. Action sociale, syndicalisme, formation (1880-1920)*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 28.

²²⁷ Ibid., p. 31.

²²⁸ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 95.

missionnaire chargé d'évangéliser la nation. Les manuels scolaires font office de bible républicaine »²²⁹. En dehors de l'instruction publique, l'action sociale publique reste peu conséquente. Les libéraux qui gouvernent refusent l'idée d'un secours légal pour des pauvres jugés partiellement responsables de leur situation. Ils dénoncent les effets pervers de l'assistance et s'attachent principalement à contrer le danger que représentent les classes laborieuses. Il y a donc un « *extraordinaire décalage entre les politiques concrètes d'assistance et la nature des discussions théoriques auxquelles elles donnent lieu pendant le XIX^e siècle* »²³⁰. A la fin de ce siècle, les recettes des hospices et des hôpitaux proviennent essentiellement de fonds privés. En 1885, l'Etat ne prend à sa charge que 3% du total des dépenses d'assistance, le reste étant financé par les collectivités locales (45%) et par les dons (52%)²³¹. L'Etat limite ses interventions à la réglementation, exerce un pouvoir de contrôle, mais ne participe que marginalement aux dépenses.

La puissance tentaculaire du nouvel Etat providence se déploie réellement à partir du XX^e siècle. Si la première moitié du XX^e siècle connaît un essor considérable du système de protection sociale, c'est la Seconde Guerre Mondiale qui provoque un véritable « *basculement intellectuel* » dans le champ social²³². Le préambule de la Constitution de 1946 précise que « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». A cet effet, la sécurité sociale est instituée par la loi du 22 mai 1946 et décuple rapidement ses dépenses (0.9% du P.I.B. en 1938, 8.1% du P.I.B. en 1947)²³³. Plusieurs considérations expliquent cette officialisation de la vocation sociale de l'Etat : le raffermissement du lien social par l'épreuve de guerre, l'anticapitalisme forcené de certains résistants et la pénétration des théories keynésiennes chez les théoriciens et hauts fonctionnaires. Pour ces derniers, l'économie et le social ne sont pas des domaines clos mais constituent des modes d'action totalement imbriqués²³⁴. Par le biais de mesures sociales, ils estiment que l'Etat peut assurer son développement. Le regard que la société française porte sur l'Etat se transforme en conséquence et « *on célèbre en 1945 l'Etat comme on célébrait en 1789 la souveraineté de la nation* »²³⁵. Au regard des impératifs de reconstruction, il devient le principal investisseur du pays et pour gérer tous les aspects du développement économique et social, il adopte de nouveaux procédés de planification à partir de 1947²³⁶. Si les premiers Plans se consacrent exclusivement à la reconstruction, l'économie et l'aménagement du territoire, l'action sociale et préventive trouve progressivement sa place au sein du IV^e Plan (1962-1965) puis du VI^e plan (1971-1975). Dans ce dernier, l'Etat dresse une véritable stratégie de développement de l'action sociale et l'institue comme corollaire obligé des grandes fonctions collectives que sont l'éducation et la santé²³⁷. Ce plan introduit un ensemble de mesures d'aide, d'assistance, de transferts sociaux et de prestations de services pour pallier les effets négatifs des

²²⁹ MORABITO M., BOURMAUD D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France*, op. cit., p. 335.

²³⁰ ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 165.

²³¹ *Ibid.*, p. 148.

²³² *Ibid.*, p. 185.

²³³ *Ibid.*, p. 184.

²³⁴ *Ibid.*, p. 250.

²³⁵ *Ibid.*, p. 244.

²³⁶ *Ibid.*, p. 247 ; AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 1999, p. 19.

²³⁷ AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 20.

transformations sociales²³⁸. L'action sociale se constitue dans le prolongement de la solidarité mécanique instituée par le système assurantiel de protection sociale pour prendre en charge tous ceux qui lui échappent²³⁹. Dans ce cadre prendront corps les premières politiques publiques destinées à prévenir la délinquance.

Néanmoins, l'Etat n'entend pas confier la responsabilité des actions préventives et sociales à ses seules administrations. Les velléités interventionnistes des gouvernants cohabitent avec leurs conceptions libérales faites de méfiance à l'encontre de l'assistance. Ils optent pour une solution intermédiaire croisant subtilement les interventions privées et publiques, les premières étant néanmoins subordonnées à une réglementation de plus en plus stricte²⁴⁰. Si l'Etat réfuse une action publique directe et exclusive, il garantit la poursuite de ses objectifs par la réglementation, le financement et le contrôle du secteur privé. Dans tous les domaines, l'initiative privée complète l'action publique, le pouvoir appelant les associations à relayer l'administration. « *Loin de renforcer la consistance de la société civile face à l'Etat [...] les associations ont servi en France de support à l'emprise de l'Etat et à l'élargissement de la sphère publique* »²⁴¹. La politique publique d'action sociale se constitue entre la fin des années 1950 et la première moitié des années 1970²⁴². Les législations de 1953 et 1954 organisent le secteur social en procédant à une répartition des compétences entre l'Etat, les départements et les communes. Toute une série de textes codifie progressivement le fonctionnement du secteur social : ordonnance de 1958 et décret de 1959 sur la protection de l'enfance, circulaire de 1960 sur la sectorisation psychiatrique, circulaire sur la sectorisation sociale en 1966, etc. De multiples réglementations encadrent les différents dispositifs d'action sociale : les mesures d'action éducative en milieu ouvert en 1970 (A.E.M.O.), les cités de transits en 1972, les clubs et équipes de prévention en 1972, etc. A partir des années 1960, l'Etat amorce un mouvement de professionnalisation des travailleurs sociaux en instaurant des diplômes obligatoires et des instituts de formation²⁴³. Il gagne en influence en finançant la multiplication des dispositifs de prévention²⁴⁴. Les équipements destinés aux quartiers d'habitat social et à la jeunesse ne cessent de croître (plus de 6000 de 1962 à 1970)²⁴⁵. Enfin, cette stratégie de contrôle se concrétise par le renforcement des prérogatives étatiques et l'installation d'administrations publiques chargées d'intervenir directement dans le champ de l'action sociale ou, indirectement, dans le cadre de la réglementation, du financement et du contrôle des intervenants privés. Les pouvoirs publics créent la Protection judiciaire de la jeunesse (P.J.J.) en remplacement de l'éducation surveillée. Les juges des enfants acquièrent un rôle de premier plan dans la prise en charge des mineurs en danger à partir de 1958²⁴⁶. Le ministère de la Santé, le secrétariat à la jeunesse et aux sports comme le ministère des Affaires sociales développent leurs outils de contrôle sur les intervenants privés. A partir de 1964, des Directions départementales de l'action sanitaire et sociale

²³⁸ FREYNET M.-F., *Les médiations du travail social*, op. cit., p. 58.

²³⁹ AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 11.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 15.

²⁴¹ CHEVALLIER J. cité in BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 111.

²⁴² AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 18.

²⁴³ *Ibid.*, p. 37 et s.

²⁴⁴ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 88 et s.

²⁴⁵ AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 19.

²⁴⁶ L'introduction de la notion de protection de l'enfance conduit à un très net accroissement du pouvoir judiciaire sur les mineurs en danger. Si 28 797 mineurs sont pris en charge en 1961, 65 310 le seront en 1975 au titre de l'ordonnance de 1958. LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 159.

(D.D.A.S.S.) sont chargées d'asseoir la puissance tutélaire de l'Etat dans le champ de l'action sociale. S'il n'est guère possible d'entrer dans les détails de cette institutionnalisation publique du champ de l'action sociale et de la prévention de la délinquance, l'exemple des clubs et équipes de prévention (C.E.P.) illustre parfaitement la stratégie développée à l'époque par les pouvoirs publics²⁴⁷.

59. L'exemple des clubs et équipes de prévention (C.E.P.). Dans les années 1940, ces clubs sont nés d'initiatives privées en étroite collaboration avec des juges pour enfants ou des délégués à la liberté surveillée²⁴⁸. Ces associations privées sont le plus souvent dirigées par des notables locaux sensibilisés aux problèmes sociaux (médecins, enseignants, travailleurs sociaux, conseillers municipaux, etc.) ou par des acteurs issus du milieu judiciaire²⁴⁹. Au contact des mineurs et de leurs familles, ces acteurs découvrent que les jeunes ne vivent pas dans un isolat social²⁵⁰. Convaincus par les premières analyses sociologiques concernant les bandes d'adolescents, ils considèrent qu'une approche individualisée est insuffisante et privilégient une prévention globale auprès des groupes²⁵¹. A cet effet, les interventions des éducateurs consistent à pénétrer les milieux dits marginaux pour établir des liens avec les jeunes. A partir de 1958, les équipes de prévention acquièrent une reconnaissance officielle. A cette époque, succédant aux « apaches » du début du siècle, les « blousons noirs » inquiètent. Pour le Commissaire à la jeunesse et aux sports, M. HERZOG, seuls ces clubs sont en mesure de lutter contre ces phénomènes de bandes. En 1963, un Comité National des clubs et équipes de prévention contre l'inadaptation sociale de la jeunesse est chargé par l'Etat de définir la liste des C.E.P. susceptibles d'être subventionnés²⁵². Grâce aux financements étatiques, qui atteignent 80 millions de francs en 1961, ces structures connaissent un essor considérable et perdent leur caractère expérimental²⁵³. 60 structures étaient recensées en 1965, 266 en 1974. Elles comptent 2500 agents à la fin des années 1970²⁵⁴. Progressivement, les C.E.P. changent de physionomie²⁵⁵. Ils étendent leur champ d'intervention, précisent leurs orientations pédagogiques et procèdent à un remplacement des bénévoles par des éducateurs professionnels. Ils s'institutionnalisent au fur et à mesure que de grandes associations les prennent en charge, notamment les puissantes Associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. Dans les années 1960, par l'intermédiaire du Haut commissariat à la jeunesse et aux sports et du ministère de la Santé, l'Etat leur fournit une aide financière de plus en plus conséquente²⁵⁶. Les préfets sont incités à les subventionner avec les fonds de l'aide sociale à l'enfance.

L'année 1972 marque un tournant décisif dans la prise en charge de la prévention par l'Etat. Un Conseil technique des clubs et équipes de prévention succède au Comité National²⁵⁷. Ce dernier se compose de représentants des ministères (Justice, Intérieur,

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 111 et s.

²⁴⁸ BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états. Histoire critique des éducateurs de rue*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 31 et

s.

²⁴⁹ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 121.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 109.

²⁵¹ BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 45 et s.

²⁵² LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 124.

²⁵³ BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 55.

²⁵⁴ ROCHE S., "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)", *R.I.C.P.T.*, 1999, n°4, pp. 387-413.

²⁵⁵ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 119.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 122.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 127 ; BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 76.

Finances, Education nationale, Santé et secrétariat à la jeunesse) et de personnes qualifiées en matière de prévention (éducateurs, représentants d'associations, etc.). Grâce à lui, l'Etat ne se contente plus de financer ces structures, en laissant aux praticiens le soin de déterminer leurs modes d'intervention. Il étend son droit de regard sur la définition et la mise en œuvre des mesures de prévention engagées par les clubs. Les D.D.A.S.S acquièrent ainsi un pouvoir de décision et de contrôle financier et administratif sur les C.E.P.²⁵⁸. « *Le pouvoir de contrôle sur les méthodes et objectifs d'action donne directement aux D.D.A.S.S. une possibilité de censure financière des actions qui leur apparaîtraient comme non-conformes à leur définition de la prévention* »²⁵⁹. Cette tutelle administrative se renforce à nouveau suite à un arrêté du 4 juillet 1972 qui introduit une procédure de conventionnement entre les C.E.P. et les préfetures²⁶⁰. Cette procédure offre aux clubs une garantie de financement. En contrepartie, ils s'engagent à collaborer plus étroitement avec les institutions publiques et les exigences de l'Etat pèsent davantage sur la définition de leurs orientations.

- 60. Conclusion.** Cette présentation succincte de l'évolution des prérogatives de l'Etat dans le champ du traitement de la délinquance illustre indéniablement un processus de monopolisation étatique. S'agissant de la répression, ce monopole affirme son caractère absolu. Les corps intermédiaires et les individus ne sont plus autorisés à recourir aux mécanismes de la vengeance pour répondre aux infractions qui les affectent. En ce qui concerne la prévention, il faut certes nuancer l'emprise étatique. Si l'affermissement de l'Etat providence s'est traduit par un dessaisissement partiel du secteur privé, les interventions sociétales n'ont pas disparu. Néanmoins, s'il serait impropre de parler, au sens strict du terme, de monopole, l'Etat n'a cessé de mobiliser ses ressources législatives, réglementaires et financières pour asseoir son pouvoir sur les institutions sociétales compétentes. Cette évolution traduit un « *processus de dépendance par lequel la société s'est vue dépouillée (d'abord contre son gré, puis avec délectation), au profit des gouvernements et administrations, de la gestion des normes et dispositifs de réglage qui lui permettait d'afficher un modèle d'ordre et de le faire respecter* »²⁶¹. Cela étant, malgré la force probante de ces éléments historiques, il convient de les nuancer pour insister sur le caractère amplement dogmatique du principe de monopole étatique, dans le champ de la prévention comme dans celui de la répression. Alors que les pouvoirs publics évoquent ce précepte de manière quasi-incantatoire, un examen plus détaillé des faits démontre la différence entre les valeurs normatives qui fondent ce monopole et les processus sociaux réels qui structurent son exercice.

²⁵⁸ LASCOUTES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., 128.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 129.

²⁶⁰ BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 82 et s.

²⁶¹ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 115.

Section 2- La relativité du monopole de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance

61. Le caractère dogmatique du principe de monopole étatique. Si le déploiement de l'Etat providence durant la première moitié du XX^e siècle tend à confirmer et à étendre son monopole dans le champ de la lutte contre la délinquance, les interventions engagées n'ont en réalité fait que graviter autour de la figure étatique. La rhétorique planificatrice et universaliste, inhérente à notre culture politique nationale, ignore l'influence souterraine d'institutions et de groupes de pression plus ou moins indépendants de la puissance publique lors des phases de construction et d'implémentation des politiques de lutte contre la délinquance. Ceux-ci ont redoublé d'adresse pour instrumentaliser et restructurer une part importante des orientations politiques à leur profit. Derrière l'inflexibilité des normes centrales ont perduré au fil du temps des pratiques informelles et non codifiées d'ajustement à la complexité des situations locales. Des modes opératoires clandestins ont singulièrement limité la portée de la rationalité étatique tout en sauvegardant sa force symbolique (§1). Cette impuissance de l'Etat à transcrire ses décisions jusqu'aux niveaux opérationnels de mise en œuvre de l'action publique s'est renforcée à partir de la seconde moitié des années 1970. La crise économique et la progression continue de l'insécurité ont alimenté de virulentes critiques sur la pertinence du monopole étatique en matière de lutte contre la délinquance (§2).

§1- L'action publique traversée par des forces centrifuges

62. Une conception idéalisée de l'Etat jacobin. Le principe de monopole étatique postule une rationalité étatique unitaire qui s'imposerait à l'ensemble des intervenants. La dogmatique qui accrédite le monolithisme d'un Etat jacobin mésestime cependant les forces centrifuges qui prennent corps en son sein pour faire barrage à toute velléité hégémonique des autorités centrales. La hiérarchie peine à imposer sa rationalité à des exécutants qui ne poursuivent ni ne respectent l'ensemble des objectifs et consignes qu'elle détermine (A). Au-delà, une pluralité d'acteurs est susceptible d'influer sur la définition des problèmes à traiter, la construction des politiques pour y répondre et l'action elle-même. Tout en protégeant les symboles qui entourent son monopole, l'Etat s'est vu contraint d'accepter certaines formes d'hybridation des régulations en matière de sécurité (B).

A. La multiplication des centres de pouvoirs au cœur même de l'Etat

63. L'absence de rationalité étatique unitaire. L'idée de monopole étatique suppose la suprématie d'une décision publique traversant le fil de la hiérarchie administrative pour être appliquée telle quelle aux niveaux opérationnels d'intervention. En réalité, cette conception centralisée de la gestion publique présente des insuffisances. A bien des égards, l'Etat n'est guère en mesure d'imposer unilatéralement ses décisions à ses exécutants. Magistrats, policiers et agents administratifs disposent de marges de manœuvre pour réviser les décisions prises en amont. Les politiques publiques de lutte

contre la délinquance ne constituent donc pas une pure reproduction de la stratégie portée par le centre (1). Les agents opérationnels étant capables d'instrumentaliser les objectifs et les moyens déterminés par l'Etat, les modes d'action publique fondés sur la centralisation de la décision et la division sectorielle des tâches se sont révélés particulièrement inadaptés (2).

1- Les limites de la conception centralisée de la gestion publique

64. Les caractéristiques du modèle pyramidal et hiérarchique de l'Etat français : une conception linéaire et descendante de l'action publique. Le système politique français s'inspire du modèle légal-rationnel de M. WEBER comme de la théorie kelsénienne de l'Etat de droit. Les principes de hiérarchie des normes, de séparation des pouvoirs et de soumission de l'administration au droit et au politique structurent l'ordonnement du pouvoir. La philosophie politique française se fonde sur « *l'unité et la hiérarchisation des fonctions et niveaux* »²⁶². Avec le modèle bureaucratique qui s'installe à partir des années 1960, une représentation linéaire, pyramidale et descendante du pouvoir s'impose, et avec elle le principe d'une centralisation politique²⁶³. « *Quelque part doit exister un centre unique ou principal, d'où tout part et vers lequel tout converge, le chef, l'Etat, les grands corps issus de l'E.N.A., et une périphérie qui assiste passivement à son action* »²⁶⁴. Pour imposer de manière unilatérale ses décisions, l'Etat supprime tout pouvoir discrétionnaire des exécutants en les subordonnant à une prolifération de détails réglementaires qui prédéterminent chacune de leurs décisions²⁶⁵. Les administrations sont régies par des dispositions formelles qui définissent strictement leurs compétences et leurs obligations, les principes et les procédures qu'elles sont tenues de suivre scrupuleusement. « *Le haut légifère, domine, impose de la coercition. Le bas s'adapte, subit, met en œuvre* »²⁶⁶. Dans cette approche « *étatocentrique* » du politique, « *L'Etat est au centre et il y siège à lui tout seul, ou presque* »²⁶⁷. C'est bien l'impression qui se dégage au sujet de l'action pénale et préventive de l'Etat. La politique pénale semble découler d'une impulsion portée par le haut, les autorités centrales (exécutives et législatives), avant de se décliner à l'identique suivant une application descendante au fil de la hiérarchie administrative. Pour encadrer l'action des exécutants que sont les policiers, les magistrats ou les éducateurs recrutés par la puissance publique, la hiérarchie délimite strictement les tâches à accomplir, impose des procédures obligatoires, dispense des autorisations pour agir. Sans doute convient-il cependant de distinguer les prérogatives d'action qui intéressent la définition, la réglementation et le contrôle des politiques engagées de celles qui visent leur production même. Certes, l'Etat est un rouage incontournable de cette production, notamment dans le champ répressif où, à

²⁶² CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne*, op. cit., p. 74.

²⁶³ « Nous avons une conception essentiellement hiérarchique, linéaire et arborescente de la structure d'un système juridique. [...] Hiérarchique, la structure du système juridique le serait en tant que ses organes, comme ses normes, seraient tous placés dans une situation de supériorité ou de subordination les uns par rapport aux autres. Linéaire, cette structure supposerait des relations à sens unique entre ces différents niveaux hiérarchiques, excluant toute forme d'inversion ou de rétroaction entre eux. Arborescente, elle le serait en raison du fait que ses différents éléments s'engendreraient par démultiplication, à partir d'un foyer de création originel unique ». OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 44.

²⁶⁴ DUPUY F., THOENIG J.-C., *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, p. 150 ; CAILLOSSE J., "Le droit comme méthode ? Réflexions sur le cas français", op. cit., p. 53.

²⁶⁵ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 65.

²⁶⁶ THOENIG J.-C., "L'usage analytique du concept de régulation", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 37.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 44.

compter de la Libération, il monopolise indubitablement l'exercice de la violence légitime par l'intermédiaire d'un ensemble d'institutions qui lui sont parfaitement intégrées (la police, la justice, l'administration pénitentiaire). Cela étant, les agents administratifs de l'Etat, ses exécutants, disposent de marges de manœuvre qui leur permettent d'amender, sinon d'instrumentaliser, l'action publique initialement déterminée par le centre.

65. Les déficiences du modèle pyramidal et hiérarchique. La sacralisation de la loi et de l'Etat qui caractérise le système politique français donne une image du fonctionnement politico-administratif quelque peu tronquée. « *Tout se passe comme si la norme juridique ne pouvait remplir la fonction symbolique qui lui est assignée qu'à la condition que soient transcendés ses modes d'élaboration, occultées les conditions de sa production, effacées les traces de sa généalogie politique ; elle n'apparaît plus alors comme le produit contingent d'un rapport de forces circonstanciel, mais comme parée des attributs de la nécessité et de l'incontestabilité* »²⁶⁸. Cette perspective mésestime les imperfections du modèle pyramidal et hiérarchique²⁶⁹. D'une part, la représentation hiérarchique des organes, parallèle à celle qui lie les normes juridiques entre elles, contredit une représentation plus horizontale, mais tout aussi fondamentale, suggérée par le principe de séparation des pouvoirs²⁷⁰. D'autre part, les rapports entre les normes et les organes font davantage penser à des hiérarchies enchevêtrées qui prennent corps dans « *une interaction entre des niveaux dans laquelle le niveau supérieur redescend vers le niveau inférieur et l'influence tout en étant lui-même en même temps déterminé par le niveau inférieur* »²⁷¹. En ce qui concerne les rapports inter-institutionnels au sein de l'Etat, il n'existe pas de hiérarchie claire entre le parlement et le gouvernement. Le concept de pyramide ne tient pas compte de l'autonomisation progressive du judiciaire et de l'administration par rapport au politique. Il est ainsi difficile de classer le Conseil constitutionnel dans ce système hiérarchique²⁷². Puisqu'il détermine, au moins partiellement, le sens de la Constitution, doit-on considérer qu'il se situe au plus haut niveau de la hiérarchie ?

Au-delà, cette construction juridique sous-estime l'influence des exécutants de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques²⁷³. Cette phase de l'action publique se présente en effet comme une scène plus ou moins autonome où les décisions formelles prises en amont sont susceptibles de se transformer²⁷⁴. Loin d'être de simples relais passifs de l'Etat central, les agents d'exécution disposent de prérogatives importantes pour influencer sur le contenu d'une politique publique. Il convient en effet de disjoindre les notions d'autorité et de pouvoir dès lors que ces agents disposent d'un « *pouvoir considérable qui n'est pas normalement associé à leur position telle qu'elle est formellement définie dans l'organisation* »²⁷⁵. Au regard de la multiplicité des situations qu'ils ont à connaître, les règles imposées par le centre ont un caractère inévitablement

²⁶⁸ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 64.

²⁶⁹ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 32 et s. ; OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 45 et s.

²⁷⁰ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 32.

²⁷¹ HOFSTADTER cité in *ibid.*, p. 34.

²⁷² CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 78 et s.

²⁷³ MONJARDET D., "Traduction du texte de Michael LIPSKY, la bureaucratie de proximité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, 2001, pp. 227-256.

²⁷⁴ THOENIG J.-C., "L'usage analytique du concept de régulation", op. cit., p. 45.

²⁷⁵ DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 39.

imprécis. Cette imprécision leur permet d'ajuster les politiques qu'ils doivent mettre en œuvre en fonction de leurs intérêts et des contraintes qui pèsent sur eux²⁷⁶. Le plus souvent, ce sont également ces agents qui disposent des informations utiles à la prise de décision des autorités centrales. De manière à conserver quelques marges d'autonomie, ils les transmettent à leurs supérieurs avec parcimonie²⁷⁷. Paralysé par le manque d'informations, le pouvoir des administrations centrales présente alors un caractère essentiellement formel²⁷⁸. Investis d'une « *capacité d'action stratégique* », les acteurs opérationnels disposent d'une certaine forme d'autonomie dans le cours de l'action publique²⁷⁹. Au sein même de l'Etat, il n'y a donc pas de centre unique de pouvoir. « *La division du travail classique entre le politique qui déciderait et le fonctionnaire qui appliquerait ne correspond vraiment pas à la réalité. [...] La fonction de direction ne ressemble pas à celle d'un capitaine manœuvrant un navire parfaitement maniable et à l'équipage docile* »²⁸⁰.

Dans le champ des politiques publiques de lutte contre la délinquance, de nombreux exemples illustrent cette relativité de la toute puissance des administrations centrales²⁸¹. C'est le cas notamment du policier de terrain²⁸². Une hiérarchie, une codification et une discipline extrêmement rigides caractérisent de tout temps l'organisation et le fonctionnement des appareils policiers. Malgré la spécification hiérarchique des tâches à accomplir, il est en réalité impossible de les délimiter strictement. L'ensemble potentiel des interventions à accomplir dépassant les capacités d'absorption de l'organisation policière, les fonctionnaires de police sont amenés à établir un ordre de priorités dans l'application des lois. Cette hiérarchisation des priorités relève d'un processus amplement subjectif et conjoncturel. Dans ses fonctions de surveillance, le policier de terrain dispose d'une grande liberté d'action. Il peut fermer les yeux sur une affaire, procéder à un classement sans suite officieux en évitant de renvoyer l'affaire devant le parquet ou procéder lui-même à une sorte de jugement par le biais d'une admonestation²⁸³. Les magistrats disposent eux aussi de marges de manœuvre importantes. Le juge des enfants peut interpréter la situation d'un mineur en termes de délinquance ou en termes médico-sociaux. Ce préalable lui permet, à partir des ordonnances de 1945 et de 1958, d'opérer un choix entre une prise en charge assurée par l'institution judiciaire elle-même ou par des travailleurs sociaux. Les magistrats du parquet disposent quant à eux de l'opportunité des poursuites et du type de poursuites. Par des pratiques de correctionnalisation, ils n'ont pas hésité à transférer aux tribunaux correctionnels certaines affaires qui normalement relevaient de la compétence des cours d'assises²⁸⁴. Ces exemples, que l'on pourrait multiplier à l'envi, démontrent que l'image

²⁷⁶ Ces agents investissent de « *leurs enjeux particularistes les prescriptions formelles qui leur sont imposées, par exemple par la hiérarchie. La nature même de l'action, par les contingences et les spécificités des situations singulières dans lesquelles elle se déploie, génère des opportunités et des incitations dont peuvent ou non s'emparer les parties concernées. [...] Les règles sont réinterprétées, ajustées dans leur universalisme aux cas particularistes, différenciées selon les scènes locales de leur mise en œuvre* ». THOENIG J.-C., "L'usage analytique du concept de régulation", *op. cit.*, p. 38.

²⁷⁷ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989, p. 218.

²⁷⁸ CROZIER M., "Crise et renouveau dans l'administration française", *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966, p. 231.

²⁷⁹ DURAN P., *Penser l'action publique*, *op. cit.*, p. 40.

²⁸⁰ DUPUY F., THOENIG J.-C., *L'administration en miettes*, *op. cit.*, p. 162.

²⁸¹ GATTO D., THOENIG J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*, Paris, I.H.E.S.I., 1993 ; MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement : à la recherche des politiques pénales*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 2001, Ronéo, p. 51 et s.

²⁸² MONJARDET D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, éd. La Découverte, 1996, p. 37 et s.

²⁸³ BREEN E., *Gouverner et punir*, Paris, P.U.F., 2003, p. 43 et s.

²⁸⁴ Ces pratiques informelles, qui ont précédé une réforme légale en 1863, permettaient aux magistrats d'éviter délibérément l'application de la loi. « *Les parquets et les juges d'instruction préférant une répression moins sévère à une impunité presque*

d'une hiérarchie pyramidale découle d'une construction dogmatique. « *Dans les faits, ce type idéal, véritable chaîne causale ordonnée de façon sérielle, strictement déterminée et étroitement articulée entre ses composantes, se rencontre rarement. Aucune institution ne fonctionne véritablement sur le modèle strict d'une horloge, à travers un déterminisme structurel rigoureux, comme si elle était une machine à produire des décisions. Un peu partout en son sein se génèrent des informalités, des déviations sinon des déviances par rapport aux règles édictées* »²⁸⁵.

Cette inadaptation entre les règles formelles d'organisation et la réalité du fonctionnement du système politico-administratif accroît l'inefficacité de cette forme de gouvernement. M. CROZIER écrivait ainsi en 1966 que les dirigeants essaient de tout prévoir et de tout régler à l'avance, « *mais comme ils ne peuvent naturellement y réussir, le système doit tolérer de nombreuses exceptions qui se constituent et se reconstituent constamment autour des zones d'incertitude qu'il ne parvient pas à éliminer* »²⁸⁶. Pour lutter contre ces incertitudes, qui multiplient les marges de manœuvre des fonctionnaires, les dirigeants poussent continuellement à plus de centralisation. « *Ils passent leur temps en fait à lutter contre les conséquences d'une inadaptation de l'administration à la réalité, qu'ils contribuent, par cette lutte même, à maintenir et à développer* »²⁸⁷. En conséquence, si l'Etat monopolise indubitablement les prérogatives d'action qui intéressent la définition, la réglementation et le contrôle des politiques engagées, il parvient difficilement à conserver cette autorité dans la phase d'opérationnalisation desdites politiques. Plus encore, cette autonomie relative des agents d'exécution explique que les différentes institutions auxquelles ils appartiennent agissent de manière non congruente. Dans un système politique caractérisé par une division sectorielle des administrations, cette non-congruence empêche l'émergence d'une rationalité étatique unitaire qui commanderait la définition et la mise en œuvre de la politique criminelle.

2- L'inadaptation du principe de spécialisation fonctionnelle des administrations

- 66. La division du travail administratif selon le principe de sectorialité.** Pour les fondateurs de la III^e République, il convenait d'adopter une approche sectorielle des problèmes sociaux²⁸⁸. Les hommes de gouvernement considéraient qu'il était impossible de les traiter dans une perspective d'ensemble alors qu'appréhendés séparément, ils devenaient susceptibles d'un traitement. Chaque problème devait être dissocié des autres afin d'être abordé techniquement. Pour réduire la complexité d'un Etat providence en perpétuelle croissance, les gouvernants se sont appuyés sur une version publique du taylorisme. Plusieurs sphères d'activités ont été précisément définies et confiées à de grands ministères (éducation, santé, logement, etc.). L'organisation politico-administrative française devait ainsi répondre à des préceptes d'ordre, de stabilité et de rationalité. « *Dans l'idéal, le tout fonctionne dans la raison, la cohérence et la discipline. Et tout ce qui déborde de ce lourd projet ou ne s'y inscrit pas n'existe évidemment*

certaine, ferment volontairement les yeux sur les circonstances qui donneraient au fait poursuivi la gravité d'un crime ». R. GARRAUD cité par PINATEL J., "Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952)", *Rev. fr. socio.*, vol. II, 1961, n°2, p. 37.

²⁸⁵ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *Rev. fr. socio.*, vol. XXXV, 1994, p. 369.

²⁸⁶ CROZIER M., "Crise et renouveau dans l'administration française", *op. cit.*, p. 232.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ GAMBETTA soulignait ainsi qu'« il n'y a pas une question sociale, mais des questions sociales ». Cité in DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, éd. Esprit, 1994, p. 20

pas »²⁸⁹. Cette spécialisation fonctionnelle des administrations fut lourde de conséquences. Chacune a œuvré avec ses propres critères, ses propres valeurs et logiques d'action, ses propres définitions des problèmes. Chaque secteur a fonctionné à partir d'une logique verticale et autonome, à partir de tâches propres et spécialisées²⁹⁰. L'administration française apparaît alors *« comme un exemple caractéristique d'organisations éclatées entre mille rationalités sectorielles juxtaposées, cloisonnées entre elles »*²⁹¹. Bien que fondée en raison, cette division sectorielle des tâches a rapidement démontré ses limites.

- 67. L'interdépendance croissante des administrations agissant dans le champ de la lutte contre la délinquance.** Une gestion publique fondée sur le principe de sectorialité s'affronte à l'impossibilité pratique de coordonner les différentes administrations qui composent l'Etat. En réalité, les problèmes sociaux ne sont guère réductibles à une seule thématique, relevant elle-même d'une institution particulière. Les approches respectives des administrations étant trop segmentées, elles mésestiment les situations dans lesquelles les handicaps se cumulent et se renforcent mutuellement²⁹². Il existe des problèmes dont la solution dépasse le cadre d'une seule organisation²⁹³. Alors que les secteurs se recoupent et s'interpénètrent, la sectorisation ne tient pas compte de l'interdépendance des institutions. La dissociation technique des problèmes accroît davantage les difficultés qu'elle n'aide à les résoudre²⁹⁴, d'autant que plus les systèmes se spécialisent, plus ils deviennent interdépendants²⁹⁵. L'inadaptation de la nomenclature administrative est particulièrement criante s'agissant des politiques publiques de lutte contre la délinquance. En ce domaine, les interdépendances sont multiples puisque *« ce que l'un fait peut précéder, accompagner ou suivre ce que d'autres font »*²⁹⁶. Par exemple, le parquet intervient sur des affaires conduites, du recueil des preuves à l'arrestation des prévenus, par les services de police. La qualité du dossier que traite le magistrat dépend donc de la qualité du travail qu'ils ont accompli en amont. A l'inverse, les activités policières sont placées sous le contrôle de la magistrature. En conséquence, *« compte tenu de la disjonction entre les politiques publiques et les organisations administratives, il est clair qu'il est illusoire de chercher à caler leurs organigrammes sur la spécificité des problèmes publics, sauf à passer son temps à les faire et à les défaire. Il n'est pas possible en effet de reconstruire à chaque fois l'appareil administratif sur la base exclusive de problèmes fluides dans l'espace et volatiles dans le temps. S'il faut construire les conditions de possibilité d'une action publique flexible, pour autant il ne peut y avoir d'administration à géométrie variable »*²⁹⁷.

²⁸⁹ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Hachette Littératures, 2^e éd., 2002, p. 250.

²⁹⁰ JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, op. cit.

²⁹¹ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989, p. 218.

²⁹² DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 58.

²⁹³ DUPUY F., THOENIG J.-C., *L'administration en miettes*, op. cit., p. 207.

²⁹⁴ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 22.

²⁹⁵ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 47 ; FREIBURGHaus D., "Le développement des moyens de l'action de l'Etat", in CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991, p. 59.

²⁹⁶ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit., p. 360.

²⁹⁷ DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 131.

68. Les conséquences du cloisonnement fonctionnel. Cloisonnés, les services publics sont pluriels et poursuivent leurs propres intérêts sectoriels. A partir de visions singulières de ce qui est rationnel et efficace, ils mobilisent des registres différents sur le plan des valeurs et des méthodes. Il est donc impossible d'isoler une « *rationalité collective unique* »²⁹⁸. Au contraire, l'approche sectorielle s'est plutôt traduite par des rivalités entre ministères, voire même entre services d'une même administration. Au-delà, des logiques corporatistes alimentées par de puissants syndicats ont attisé ces relations conflictuelles²⁹⁹. Dans les domaines justifiant l'intervention de plusieurs administrations, la plupart ont tenté d'exercer une certaine forme de leadership, d'imposer leur propre rationalité aux autres intervenants. Ainsi, la définition et l'opérationnalisation des activités des clubs et équipes de prévention (C.E.P.) ont donné lieu à des luttes d'influence entre le Ministère de la Santé et le Haut Commissariat de la Jeunesse et des Sports dans les années 1960 et 1970³⁰⁰. Alors que le Ministère de la Santé attendait qu'ils se consacrent, suivant une approche médico-sociale, aux seuls jeunes en voie de marginalisation, le Haut Commissariat de la Jeunesse et des sports souhaitait qu'ils interviennent auprès de l'ensemble de la jeunesse. Par ces positionnements respectifs, ces deux institutions manifestaient l'ambition de dominer le secteur de la prévention. On retrouve ce type de conflits entre les travailleurs sociaux et les professionnels des administrations régaliennes³⁰¹. Dès les années 1960 et 1970, les éducateurs se sont opposés aux policiers et aux magistrats en refusant, au titre du secret professionnel, de dénoncer les mineurs délinquants. A l'inverse, les policiers et, dans une moindre mesure, les magistrats ont marqué leurs distances et exprimé de nombreuses réticences à l'encontre des acteurs de prévention. Ces institutions redoutaient une trop forte solidarité entre marginaux et éducateurs. Les appareils judiciaires et policiers adoptaient alors une « *attitude annexionniste* » qui revenait à faire des éducateurs en milieu ouvert de simples auxiliaires de leurs services³⁰². A ces exemples s'ajoutent les rivalités entre police et gendarmerie, entre policiers et magistrats, et même entre catégories de magistrats ou entre catégories de policiers. Ces logiques concurrentes et antagonistes ont multiplié les contradictions dans la conduite de l'action publique et empêché l'Etat de poursuivre une politique globale. Les administrations adoptant des logiques contradictoires, sinon incompatibles, la bureaucratisation a donné lieu à un « *émiettement des politiques publiques* »³⁰³. Ce problème de coordination se traduisait alors par des écarts importants entre la politique initialement déterminée par les autorités centrales et les réalités pratiques de sa mise en œuvre.

69. L'expérimentation de nouvelles structures en marge des administrations. Les pouvoirs publics ne sont pas restés inertes face à ces difficultés. Après la Seconde Guerre Mondiale, le système administratif s'est progressivement transformé suite à l'introduction, par une élite administrative convaincue des insuffisances de l'approche sectorielle, de nouvelles méthodes d'intervention³⁰⁴. Celles-ci ont d'abord été expérimentées dans des secteurs marginaux de l'administration ou dans des institutions

²⁹⁸ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, op. cit., p. 217.

²⁹⁹ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 63.

³⁰⁰ BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 63 et s.

³⁰¹ LASCOUTES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 37 et s.

³⁰² *Ibid.*, p. 44.

³⁰³ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit., p. 362.

³⁰⁴ CROZIER M., "Crise et renouveau de l'administration française", op. cit., p. 239 et s ; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 142.

para-administratives. A cette occasion ont été créés le Commissariat Général du Plan en 1946 ou encore la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (D.A.T.A.R.) en 1963. Ils sont qualifiés d'administrations de « mission » en opposition aux administrations dites de « gestion ». Il s'agit alors de constituer une véritable « *machine de guerre* » contre l'agencement classique des pouvoirs³⁰⁵. Des groupes de travail se réunissent au sein du Commissariat Général du Plan pour tenter d'initier, plutôt que d'imposer un modèle hiérarchique et autoritaire, une approche globale et partenariale. Durant les années 1970, le principe de l'approche globale se diffuse essentiellement dans le champ de l'urbain, notamment par l'intermédiaire du Ministère de l'Equipeement³⁰⁶. L'objectif consiste à prendre en compte la complexité et la multiplicité des interactions urbaines pour définir et mettre en œuvre les politiques à destination de la ville. A cet effet, le club Habitat et Vie Sociale est créé en 1973 (H.V.S.)³⁰⁷. Rassemblant des hauts fonctionnaires des Ministères de l'Equipeement, de l'Action Sociale et du Secrétariat à la jeunesse, ce groupe préconise de dépasser l'approche sectorielle au profit d'une action interministérielle et transversale. Il considère que les questions relatives à la réhabilitation des immeubles dégradés, à la sécurité, aux transports, etc., ne peuvent être abordées et réglées séparément. Le succès des administrations de mission sera néanmoins mitigé. Bien qu'elles aient réussi à distiller de nouvelles manières de faire au sein des administrations, elles ne sont pas parvenues à transformer véritablement leurs modes de fonctionnement technocratiques³⁰⁸. Le principe de monopole de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance est donc à relativiser. Le centre peine à imposer sa rationalité face à des corps administratifs soucieux d'instrumentaliser l'action publique pour sauvegarder leurs intérêts respectifs. Plus encore, l'invocation rituelle du principe de monopole masque en réalité la permanence de régulations non-étatiques.

B. La permanence officieuse de régulations infra-étatiques dans le champ de la lutte contre la délinquance

70. Le poids des acteurs locaux et sociétaux. Malgré l'existence avérée d'un processus de monopolisation du traitement de la délinquance du XIII^e siècle jusqu'à la constitution de l'Etat providence, une étude historique plus approfondie des mesures pénales et préventives démontre la permanence de régulations infra-étatiques au fil du temps. Les notables locaux, les bénévoles associatifs et les citoyens n'ont pas été totalement écartés du champ de la prévention comme, dans une moindre mesure, celui de la répression (1). Qui plus est, les transformations de la philosophie pénale dominante ont complexifié la politique criminelle. En brouillant les frontières entre les catégories du pénal et du social, comme du public et du privé, elles ont alimenté une interdépendance croissante entre acteurs, et partant une altération considérable du monopole de l'Etat (2).

³⁰⁵ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 45.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 59 et s.

³⁰⁷ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville. Histoire et organisation*, Paris, éd. A.S.H., 2000, p. 21 ; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 333 et s. ; GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je, 1993, p. 45 et s. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 117 ; CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 87 et s.

³⁰⁸ LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique. Genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France*, Thèse, Institut d'Etudes politiques de Paris, juin 1996, p. 221.

1- La pérennité des participations sociétales et locales dans le champ de la lutte contre la délinquance

71. L'ampleur des participations sociétales et locales dans le champ de la répression. Un certain nombre d'acteurs indépendants de l'Etat ont su conserver un poids non négligeable au fil du temps, tant dans le domaine du règlement pénal des différends que dans celui des fonctions de police ou de prévention. S'agissant de la prévention sociale de la délinquance, l'occasion s'est déjà présentée d'insister sur la relativité du monopole de l'Etat. De tout temps, il s'est appuyé sur les régulations sociétales, essentiellement associatives³⁰⁹. Ce qu'il semble important de souligner ici, c'est la relativité du monopole étatique dans le champ même de la répression et de la surveillance policière. Dans le cadre du règlement des différends, si l'époque qui suit la Révolution valorise l'omnipotence de l'Etat, les régulations communautaires ne disparaissent pas pour autant³¹⁰. Tant que la société demeure massivement rurale, et c'est le cas tout au long du XIX^e siècle, les communautés maintiennent leurs modes de régulation traditionnels et restent suspicieuses vis-à-vis des autorités publiques. Lorsque les individus ne parviennent pas à régler eux-mêmes leurs différends, ils se tournent essentiellement vers des médiateurs locaux comme le curé ou les notables. Malgré la centralisation progressive du pouvoir, les mécanismes informels de règlement des différends ne laissent à la répression publique qu'une place secondaire. Jusque dans la seconde moitié du XIX^e siècle, « *la justice n'est que l'auxiliaire des arbitrages locaux* »³¹¹. Concernant les affaires correctionnelles, c'est l'initiative privée qui prédomine dans l'enclenchement de l'intervention judiciaire³¹². La justice d'Etat ne s'impose véritablement qu'au sujet de la grande justice criminelle. Il faut attendre le Second Empire pour assister à une étatisation décisive de la justice pénale. A partir de 1922, le taux de constitution de partie civile plafonne à 2%³¹³. Cela étant, cette monopolisation effective du règlement judiciaire des infractions n'écartera jamais totalement les participations sociétales. Au travers des témoignages, des jurys d'assises, de l'échevinage ou encore du droit à la légitime défense, les citoyens ont continûment joué un rôle, certes limité, dans la répression des infractions pénales³¹⁴.

Les interventions sociétales et locales sont tout aussi prégnantes s'agissant de la surveillance et de l'interpellation des délinquants. La police reste sous la responsabilité des municipalités jusqu'en 1941. A Paris, elle ne sera totalement étatisée qu'en 1967³¹⁵. A bien des égards, l'assimilation hexagonale de l'Etat et de la police procède d'une « *illusion d'optique* »³¹⁶. Plus encore, la police du début du XIX^e siècle s'intéresse peu à

³⁰⁹ *Supra* n°52 et s.

³¹⁰ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 35 et s. ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 120 et s.

³¹¹ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 36.

³¹² En 1830, 20% des procès étaient déclenchés à partir d'une initiative privée. SCHNAPPER B., *Voies nouvelles en histoire du droit*, op. cit., p. 382.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ L'exemple des jurys d'assises manifeste clairement l'influence des citoyens dans le cours de la justice pénale. Au XIX^e siècle, ils suscitaient la méfiance des gouvernants. Ces derniers leur reprochaient leurs nombreux acquittements, leurs faiblesses dans la répression des crimes politiques, leur incompétence technique pour juger des infractions. Ce sont l'idéal libéral et le souhait de maintenir cette expression de la volonté du peuple qui ont permis la survie du jury populaire quels que soient les régimes politiques. *Ibid.*, p. 241 et s.

³¹⁵ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 264.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 29 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique. Réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique en matière de sécurité quotidienne*, Thèse, Université de Rennes I, décembre 2003, p. 36 et s.

la sécurité publique et privilégie le maintien de l'ordre³¹⁷. Les patrouilles de nuit sont peu fréquentes et c'est à la victime d'interpeller elle-même l'auteur d'un vol sur ses biens. Son efficacité dépend amplement des dénonciations et des renseignements collectés auprès de la population. Réactive, elle est particulièrement soumise aux mécanismes de renvoi des affaires pénales³¹⁸. Enfin, les premières activités entrepreneuriales en matière de sécurité apparaissent à la même époque. Les grands magasins parisiens créent des polices internes dès la fin du XIX^e siècle³¹⁹. Quelques années plus tard, des sociétés privées de gardiennage et de surveillance commencent à patrouiller dans certains quartiers parisiens et de banlieue la nuit pour assurer la surveillance des commerces et des immeubles de leurs clients³²⁰. A partir des années 1960, suite à l'introduction sur le territoire national de filiales de groupes étrangers puissamment organisés (Securicor, Brink's, Securitas), ces sociétés vont se multiplier³²¹. Parallèlement, jusque dans les années 1930, les usines installent des polices patronales en vue de contenir les révoltes ouvrières³²².

- 72. L'influence des revendications d'acteurs non étatiques.** Malgré le processus de centralisation politique, plusieurs acteurs indépendants de la puissance publique ont conservé leurs capacités d'influence. Parmi eux, les élus locaux ont maintenu des rapports de négociation avec l'Etat, ce qui leur a permis, avant même les lois de décentralisation, d'influer officieusement sur la nature des politiques publiques³²³. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le législateur a notablement accru les compétences et les pouvoirs des assemblées territoriales, avec pour conséquence l'établissement d'un type nouveau de relations entre la classe politique locale et l'administration³²⁴. Les maires et les conseillers généraux, pour la plupart installés de longue date et constamment réélus, parfois sénateurs ou ministres, sont des partenaires influents. Les préfets ne peuvent prendre le risque d'une opposition frontale et sont contraints de collaborer avec eux. « *En 1914 déjà, il était permis de dire que les propos sur le despotisme des bureaux ministériels et la dictature des préfectures relevaient dans une certaine mesure des poncifs de la rhétorique électorale* »³²⁵. Au regard de l'influence grandissante des notables à partir de 1945, plusieurs auteurs vont user de la notion de « *régulation croisée* » pour souligner la force des « *pouvoirs périphériques* »³²⁶. Dès les années 1970, J.-C. THOENIG et M. CROZIER soulignaient qu'« *aucune décision d'aucun acteur ne peut être prise de façon unilatérale ; parvenir à un compromis acceptable* »

³¹⁷ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op.cit., p. 37.

³¹⁸ FAUGERON C., FICHELET M., ROBERT P., *Le renvoi du déviant. Des modes informels aux systèmes institutionnels de contrôle de la déviance*, Paris, CORDES, 1977, p. 15.

³¹⁹ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., *Déviance et contrôle social*, n°56, 1992, p. 64.

³²⁰ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 45 et s.

³²¹ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, op. cit., p. 72 et s.

³²² *Ibid.*, p. 75 et s. ; OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 50 et s.

³²³ MENY Y., "Les politiques des autorités locales" in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, vol. 4; op. cit., pp. 423-461.

³²⁴ DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local*, op. cit., p. 164 et s.

³²⁵ *Ibid.*, p. 199.

³²⁶ CROZIER M., THOENIG J.-C., "La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Rev. fr. socio.*, XVI, 1975, pp. 3-32 ; GREMION P., *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, éd. du Seuil, 1976.

constitue le préalable indispensable à toute action »³²⁷. Forts de leur influence sur l'échiquier politique local, ces élus obtiennent du préfet quelques avantages ou contournements dans la mise en œuvre des politiques étatiques³²⁸. Ceux qui cumulent plusieurs mandats, notamment les députés-maires, disposent d'un accès plus facile aux administrations centrales. Au niveau départemental, les services administratifs de l'Etat se voient contraints de respecter leurs souhaits. Dans le champ des politiques publiques de lutte contre la délinquance, ils pèsent notamment sur le nombre de fonctionnaires de police ou de gendarmerie affectés à leurs territoires, sur la localisation des équipements sociaux ou préventifs, etc.

D'autres groupes de pression disposent d'une force de persuasion conséquente. Des syndicats ou des associations professionnelles de magistrats, d'avocats ou de policiers, des représentants de mouvements philanthropiques et des universitaires participent à la problématisation des problèmes pénaux, à la diffusion de principes d'action destinés à influencer le législateur pénal³²⁹. Ces professionnels collaborent dans des cercles de réflexion qui ont inspiré la plupart des réformes pénales et pénitentiaires de la fin du XIX^e siècle aux années 1970 : la Société Générale des Prisons créée en 1877, l'Union Internationale de Droit pénal (U.I.D.P.) créée en 1890 et devenue l'Association Internationale de Droit Pénal (A.I.D.P.) en 1924, la Section de défense sociale rattachée au Secrétariat général des Nations Unies créée en 1948, la Société Internationale de Défense Sociale créée en 1949³³⁰. Le fait que certains membres de l'administration centrale du ministère de la Justice et de la hiérarchie judiciaire appartiennent à ces cercles de réflexion alimente les échanges entre spécialistes des questions criminelles, professionnels et représentants politiques³³¹. A partir des années 1970, les professionnels du pénal acquièrent une place de choix dans le processus de réforme du système judiciaire. En 1970, pour la première fois, les organisations syndicales sont consultées au sujet d'une réforme du droit pénal. En 1978, elles sont associées à l'élaboration d'un projet de loi relatif au régime de sûreté³³². A cette influence des groupes de pression, il convient d'ajouter l'impact grandissant des médias. Avec la consécration de la liberté de la presse sous la Troisième République, les journaux se multiplient. Ils dénoncent l'arbitraire d'un Etat qualifié de policier, les bavures et les atteintes à la liberté individuelle autant que l'insécurité, les agressions nocturnes et les méfaits des jeunes « *apaches* ». A compter de cette époque, les pouvoirs publics ne peuvent plus envisager une réforme du système pénal sans tenir compte des appréciations de l'opinion publique. Les gouvernants et l'administration n'opèrent donc pas en vase clos. Au fil du temps, cet entrelacement des influences, souterraines comme officielles, ne fera que s'accroître.

³²⁷ CROZIER M., THOENIG J.-C., "La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France", *op. cit.*, p. 7.

³²⁸ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, Thèse, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2000, p. 180.

³²⁹ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 76 et s.

³³⁰ Sur l'influence souterraine de la Société Générale des Prisons lors de la réforme de l'exécution des peines en 1972, v. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 352.

³³¹ C'est notamment le cas de MM. J. PINATEL, P. AMOR et M. ANCEL qui sont alors membres de la Société Générale des Prisons. *Ibid.*, p. 123.

³³² *Ibid.*, p. 344.

2- L'interdépendance croissante des acteurs dans le champ de la lutte contre la délinquance

73. L'interpénétration du social et du pénal. Au-delà des relations qui se nouent entre des administrations aux domaines de compétence pourtant parfaitement circonscrits, on observe des interactions croissantes entre l'ensemble des acteurs agissant dans le champ de la lutte contre la délinquance. On retrouve ici les insuffisances du principe de sectorialité, envisagé cette fois dans une perspective extensive, non limitée à la distribution des pouvoirs entre organes politiques et administratifs. Ce qu'il faut souligner ici, c'est que le champ de la lutte contre la délinquance a connu un double processus d'ouverture, du champ pénal aux acteurs sociaux et du champ social aux acteurs pénaux. Ce processus est apparu comme la conséquence logique de la pénétration des thèses criminologiques nées à l'aube du XX^e siècle et qui ont valorisé les actions de prévention et de traitement curatif de la délinquance. Le système de justice pénale offre de nombreuses illustrations de cette interpénétration des champs du social et du pénal, notamment en matière d'individualisation des peines et de prévention de la délinquance. L'exemple le plus frappant est sans aucun doute celui de la juridiction pour enfant telle qu'elle fonctionne depuis le début du XX^e siècle. Les mesures éducatives accédant au rang de priorité, les juges des enfants ont été conviés à collaborer étroitement avec les travailleurs sociaux. Educateurs et assistants sociaux sont progressivement devenus des relais incontournables pour les magistrats de la jeunesse. Inversement, ces magistrats ont contribué au développement des structures privées de prise en charge des mineurs délinquants ou en danger³³³. Du fait de cette dépendance réciproque, les uns et les autres ont dû aménager des procédures de collaboration, procédures qui se sont généralisées avec l'émergence des premiers clubs de prévention dans les années 1940. Avec la concrétisation du principe d'individualisation des peines à partir des années 1950, on retrouve un processus analogue s'agissant de la justice des majeurs. En subordonnant la réponse pénale aux exigences de resocialisation des délinquants, les gouvernants ont légitimé l'intervention des acteurs médico-sociaux dans le système pénal (contrôleurs judiciaires, éducateurs, assistants sociaux, psychologues, etc.). Si les magistrats ont conservé leur liberté d'appréciation, ils sont devenus de plus en plus dépendants d'un réseau de professionnels chargés de les conseiller sur la nature des sanctions à engager puis de les mettre en œuvre.

74. L'interpénétration du public et du privé. Les interdépendances entre les secteurs du social et du pénal ont alimenté un phénomène de dilution des catégories du public et du privé. En effet, la majeure partie des interventions sociales dans le champ de la prévention et du traitement social de la délinquance relevait initialement de la sphère privée³³⁴. Même après les années 1950, et malgré l'ambition hégémonique de l'Etat providence, la puissance publique s'est appuyée sur des réseaux de professionnels et de bénévoles affiliés à des structures privées. D'autres mécanismes ont favorisé l'interpénétration du public et du privé. D'une part, l'interventionnisme répressif s'est accentué dans la sphère privée, notamment dans le domaine de la famille, pour lequel l'Etat a multiplié les incriminations et les contrôles à compter de la fin du XIX^e siècle³³⁵. D'autre part, ce phénomène découle d'une indifférenciation progressive des espaces.

³³³ *Supra* n°56.

³³⁴ *Supra* n°52 et s.

³³⁵ *Supra* n°44.

Avec l'apparition et le développement au XX^e siècle de grands magasins, de galeries commerciales et d'entreprises de transports en commun se constituent des lieux mixtes, « *publics par leur fonction, mais privés par leur statut* »³³⁶. Ces lieux semi-publics ou semi-privés bousculent la distinction classique entre espaces privés et espaces publics qui permettait une stricte répartition des tâches entre l'Etat et les acteurs privés³³⁷. Certes, avec l'assentiment de propriétaires soucieux de ne pas faire fuir la clientèle sous l'effet d'une visibilité policière trop accentuée, les forces de l'ordre ont répugné à surveiller ces lieux ouverts à un public indifférencié. Le plus souvent, les premiers ont préféré recourir aux services d'agents privés de sécurité. Cela étant, la consolidation du marché privé de la sécurité s'est traduite par une collaboration des forces privées et publiques de sécurité, les premières devant s'appuyer sur les secondes pour constater les infractions et mettre en branle l'appareil judiciaire.

- 75. Conclusion.** L'affirmation suivant laquelle l'Etat disposerait d'un monopole dans le champ de la lutte contre la délinquance ne résiste pas intégralement à l'examen des faits, au point que certains auteurs n'hésitent pas à parler d'une « *fiction historique* »³³⁸. Certes, dans les temps précédant les années 1980, l'Etat au concret ne constitue pas le membre ordinaire d'un système d'action réticulaire sans aucun centre ni frontière. A compter du XIII^e siècle, il a continûment bénéficié d'une autorité et de moyens lui permettant d'assumer sans conteste une position dominante. Toutefois, pour identifier les compétences monopolisées par la puissance publique, il convient de distinguer les prérogatives d'action qui intéressent la définition, la réglementation et le contrôle des politiques engagées de celles qui visent leur production même. Si l'Etat est un rouage incontournable de la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance, notamment dans le champ répressif, différents groupes de pression ont conservé des marges de manœuvre conséquentes. A l'aube des années 1980, les insuffisances de l'Etat jacobin vont devenir plus manifestes sous l'effet de la crise économique, sociale et institutionnelle. Avec le déploiement des exclusions sociales et la croissance exponentielle de la délinquance, l'Etat interventionniste et bureaucratique va affronter un flot de critiques.

§2- La crise de l'Etat interventionniste à partir des années 1970

- 76. Un constat d'échec porté sur les politiques publiques de lutte contre la délinquance.** Depuis les années 1970, les représentants politiques comme un certain nombre de scientifiques évoquent tour à tour la crise de l'Etat providence, la crise économique, la crise de la famille ou encore la crise des valeurs. Pour le sociologue E. MORIN, le concept de crise se définit à partir de quatre traits caractéristiques : « *une ou plusieurs perturbations qui rendent un système incapable d'apporter des solutions aux problèmes qu'il résolvait jusque-là ; un accroissement des désordres et des incertitudes que le système ne parvient plus à maîtriser ; une rigidification du système qui ne parvient plus à s'adapter au défi lancé par son environnement et finit par tourner en rond sur lui-même ;*

³³⁶ ROBERT P., "Les territoires du contrôle social, quels changements ?", *Déviance et Société*, Vol. 24, n°3, 2000, p. 219.

³³⁷ *Ibid.*, pp. 215-235 ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 83.

³³⁸ HASSID O., "La gouvernance de sécurité : un concept pour un nouveau paradigme en criminologie ?", *R.I.C.P.T.*, vol. LVIII, n°2, 2005, p. 156.

le déclenchement d'activités de recherche de solutions à la crise ». Dans le champ de la politique criminelle, de nombreux éléments témoignent d'une telle situation de crise. A partir de la seconde moitié des années 1970, l'Etat se trouve dans l'incapacité pratique de remplir les fonctions traditionnelles qu'il s'assignait dans le champ de la lutte contre la délinquance (A). Au-delà, nombre de commentateurs critiquent son expansionnisme tentaculaire et ses politiques interventionnistes. Ces dernières semblent alors improductives, sinon contre-productives (B).

A. La submersion de l'Etat providence

77. L'émergence du « problème des banlieues ». Le déploiement de l'Etat providence n'aurait guère été possible sans la période faste des Trente Glorieuses. Or, la crise économique qui débute au cours des années 1970 obère sérieusement les capacités financières de l'Etat, alors même que la précarisation subséquente de la population charrie un accroissement des besoins. Suite au choc pétrolier de 1973, les restructurations industrielles et l'épuisement de nombreux gisements d'emplois introduisent une raréfaction des emplois de faible qualification et un rétrécissement du marché du travail³³⁹. Si la précarité se diffuse dans la France entière, quelques territoires concentrent l'ensemble des problèmes économiques et sociaux, essentiellement des quartiers d'habitat social. De cette concentration de l'exclusion naît une attention plus soutenue sur ce que l'on va rapidement nommer le « problème des banlieues ». Certes, les réflexions qui entourent la question des « banlieues » ne sont pas nouvelles. Dès le début du XX^e siècle, observateurs et politiques dénoncent les risques potentiels du logement collectif dans les grands ensembles, notamment les effets délétères de la promiscuité entre ouvriers et chômeurs. Pour contrecarrer la dangerosité des classes populaires, ils recommandent d'individualiser l'habitat³⁴⁰. Il faudra attendre les années 1950 pour que les grands ensembles retiennent à nouveau l'attention des pouvoirs publics. La crise du logement, amplement médiatisée par l'Abbé Pierre lors de l'hiver 1954, appelle une politique du logement ambitieuse. Les barres et les tours présentent l'avantage de répondre promptement, à grande échelle et à moindre coût à la pénurie de logements³⁴¹. Plus subtilement, la concentration de la classe ouvrière dans les grands ensembles parisiens relève d'une stratégie politique partagée par l'ensemble de la classe politique. Pour la droite, repousser les problèmes vers les communes périphériques dominées par la gauche, notamment par les communistes. Pour les élus communistes et socialistes, améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière et étoffer leur électorat³⁴². Convaincus par les arguments vantant la modernité de ces grands appartements (eau courante, toilettes, etc.), les premiers occupants rejoignent avec joie ces nouveaux lieux d'habitation³⁴³. Ces réjouissances seront pourtant de courte durée. Dès les années 1960, les habitants constatent les finitions défectueuses et les malfaçons, les installations

³³⁹ Les premiers touchés par le chômage sont les jeunes sans qualification et les travailleurs en fin de carrière. Dès 1974, 450 000 chômeurs sont dénombrés. La durée moyenne des périodes de chômage ne cesse de s'allonger. Alors qu'elle fluctue entre 8 et 9 mois entre 1968 et 1976, elle passe à presque 11 mois en 1978 pour atteindre 12 mois en 1980. BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 319 ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 51.

³⁴⁰ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 119 et s.

³⁴¹ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette, 2001, p. 75 et s.

³⁴² VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, P.U.F., 2001, p. 55.

³⁴³ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 169 et s.

électriques inadéquates et la mauvaise qualité des matériaux. Les services publics (postes, services de police, etc.) font cruellement défaut. Les occupants se plaignent de l'isolement dans ces quartiers mal desservis, du bruit, du manque d'équipements socioculturels et de commerces. L'oisiveté des jeunes inquiète et la délinquance devient progressivement un sujet de préoccupation central. Une relation directe est établie entre la délinquance des « *blousons noirs* » et les cités de banlieue³⁴⁴.

Avec la crise économique des années 1970, ces difficultés redoublent. Alors que l'Etat avait délibérément organisé la mixité sociale pour rapprocher, dans un contact « *évangélisateur* »³⁴⁵, classes moyennes et « prolétariat », les premières désertent le logement social et rejoignent le centre des villes dès qu'elles le peuvent³⁴⁶. A rebours du principe de mixité, les processus de stratification sociale reprennent leur droit. Les quartiers concentrent les problèmes de chômage, d'échec scolaire et de délinquance. L'emploi s'y fait rare et la population devient captive de ces territoires de « *relégation* »³⁴⁷. La présence immigrée se renforce et les populations étrangères constituent parfois jusqu'à 40% des habitants des grands ensembles³⁴⁸. A la fin de la décennie 1970, les immeubles apparaissent de plus en plus dégradés et le vandalisme se développe. De nombreux commerçants quittent les lieux à la suite de cambriolages à répétition. Désignés responsables de la situation, les travailleurs immigrés affrontent un racisme et des agressions plus fréquentes³⁴⁹. A nouveau, les commentateurs ont donc dénoncé cet urbanisme pathogène. Le 21 mars 1973, O. GUICHARD, ministre de l'équipement, publie une circulaire dite « ni tours, ni barres » décrétant la fin des grands ensembles³⁵⁰. L'idée progresse suivant laquelle il existerait une relation étroite entre les formes d'habitat et la violence³⁵¹. Des manifestations inédites de violence voient en effet le jour dans les quartiers d'habitat social à la fin des années 1970³⁵². Des villes de banlieue comme Vénissieux et Vaulx-en-Velin commencent à défrayer la chronique. A Vaulx-en-Velin, certains jeunes expérimentent dès 1979 les « rodéos » de voitures qui deviendront célèbres par la suite. Dans un premier temps circonscrite aux quartiers d'habitat social, la question de la délinquance va progressivement devenir le point de cristallisation des inquiétudes de l'ensemble de la population.

78. Une croissance continue de la délinquance. De 1955 à 1982, la délinquance a augmenté de 465%³⁵³. Les mineurs sont alors particulièrement concernés par la

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 176.

³⁴⁵ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, *op. cit.*, p. 78.

³⁴⁶ Si les populations précaires vivent leur domiciliation comme une destination durable, les classes moyennes considèrent le logement dans les grands ensembles comme une étape dans leur trajectoire sociale et résidentielle. *Ibid.*, p. 209 et s.

³⁴⁷ DELARUE J.-M., *Banlieues en difficulté. La relégation*, Paris, Syros, 1991.

³⁴⁸ Certains immeubles sont parfois construits pour des catégories spécifiques de populations (rapatriés d'Algérie, travailleurs migrants. BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 162 et s.

³⁴⁹ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 320.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 262.

³⁵¹ COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, *Réponses à la violence*, Rapport au Président de la République, juillet 1977, p. 119 et s. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/774023100.shtml> (consulté le 6 juin 2004).

³⁵² BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 329.

³⁵³ 604 826 affaires connues des services de police en 1955, 3 416 682 affaires en 1982. GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", *op. cit.* De 7% par an de 1959 à 1965, le taux de progression de la criminalité est passé à 11% par an à partir de 1966 et à plus de 13% en 1971. COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, *op. cit.*, p. 51.

croissance des mises en cause pénales³⁵⁴. Avec l'entrée dans une société de consommation³⁵⁵, ce sont les infractions de nature acquisitive qui connaissent le plus fort développement³⁵⁶. De la Libération à 1975, les vols progressent de 4.5 pour mille à 23.3 pour mille³⁵⁷. Au nombre de 53 000 en 1963, 430 000 cambriolages sont comptabilisés en 1984³⁵⁸. Les biens sont distribués sur le marché par l'effet de la croissance et, pour la plupart semi-durables (voitures, appareils électroménagers, hi-fi), très faciles à voler. Au-delà, le processus de fonctionnalisation des espaces produit un affaïssement de la surveillance et accroît les occasions délinquantes³⁵⁹. La progression des infractions contre les personnes est plus tardive et plus lente. Alors que la violence criminelle décline de la seconde moitié du XIX^e siècle aux années 1950 sous l'effet du processus de « *civilisation des mœurs* » décrit par N. ELIAS, un retournement de tendance opère dans la seconde moitié du XX^e siècle³⁶⁰. La statistique des faits constatés dénombrait 1042 homicides en 1963, 2562 en 1982, soit une multiplication par 2.5³⁶¹. Sur la même période, les vols avec violence sont passés de 2775 en 1963 à 16 000 en 1974³⁶².

79. La problématisation du sentiment d'insécurité. Si la sécurité quotidienne des citoyens intéressait peu les pouvoirs publics comme les médias jusqu'alors, la multiplication des prédatrices et des violences inverse la tendance³⁶³. Le gouvernement de R. BARRE, nommé en août 1976, fait de la sécurité des français l'un de ses trois objectifs prioritaires³⁶⁴. La délinquance de droit commun acquiert alors une place essentielle dans le débat public et avec elle la question du sentiment d'insécurité. En 1977, le rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance présidé par A. PEYREFITTE indique en effet que « *dans la France d'aujourd'hui, une peur enfouie au plus profond de l'homme, mais effacée pour un temps des mémoires, est reparue sous la forme d'un sentiment d'insécurité* »³⁶⁵. Les membres du Comité s'appuient sur un sondage effectué en 1976.

³⁵⁴ Le nombre annuel de mises en cause de mineurs évolue de 50 000 en 1965 à plus de 100 000 en 1981. LAGRANGE H., "La délinquance des jeunes", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., pp. 158-167.

³⁵⁵ C'est au moment où l'économie produit le plus de richesses et le plus fort taux de création d'emploi que la délinquance contre les biens progresse le plus rapidement. ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 53.

³⁵⁶ ROBERT P., *L'insécurité en France*, Paris, La Découverte, 2002, p. 32 et s. ; ROBERT P., "Eléments pour une sociologie de l'insécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 375-385.

³⁵⁷ LAGRANGE H., "La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité", *Esprit*, décembre 1998, n°12, pp. 48-75.

³⁵⁸ LAGRANGE H., "La pacification des mœurs à l'épreuve : l'insécurité et les atteintes prédatrices", *Déviance et Société*, Vol. 17, n°3, 1993, pp. 279-289 ; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 337.

³⁵⁹ P. ROBERT souligne que lorsqu'« *on se met à construire à tour de bras pour loger au plus vite les populations arrachées aux campagnes, nationales ou étrangères, afin de donner des soutiers à la croissance, alors le paysage urbain se modifie radicalement en quelques années par la généralisation du zonage. Les territoires se spécialisent, habitat, travail et loisirs s'éloignent. L'éclatement des relations sociales en réseaux partiels s'inscrit sur le sol. Par une conséquence inattendue, la surveillance privée s'effondre : quand les parents sont partis chacun sur son lieu de travail, que les enfants sont en classe et les grands-parents en maison de retraite, qui reste-t-il pour surveiller l'habitation en fin de journée ?* ». ROBERT P., "Eléments pour une sociologie de l'insécurité", op. cit., p. 377 ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 73 et s. ; LAGRANGE H., "La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité", op. cit. ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 114 et s.

³⁶⁰ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 14 ; LAGRANGE H., "La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité", op. cit.

³⁶¹ LAGRANGE H., "La pacification des mœurs à l'épreuve : l'insécurité et les atteintes prédatrices", op. cit.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ ROBERT P., "Le sentiment d'insécurité", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., pp. 367-375.

³⁶⁴ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 55.

³⁶⁵ COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, op. cit., p. 28 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 46 et s. ; ROCHE S., *Le sentiment d'insécurité*, Paris, P.U.F., 1993, p. 85 et s.

80% des français ressentent alors avec acuité une montée de la violence³⁶⁶. 91% précisent s'enfermer à clef dans leur domicile la nuit et 53% affirment être tentés par l'achat d'une arme à feu³⁶⁷. Les préoccupations sécuritaires et les opinions favorables à la peine de mort se renforcent³⁶⁸.

Sans entrer ici dans le détail des controverses scientifiques ou politiques, il apparaît que le sentiment d'insécurité est à l'époque appréhendé dans toute sa subjectivité³⁶⁹. La plupart des commentateurs considèrent, à des degrés divers, qu'il est démesuré par rapport au risque réellement encouru. Selon le rapport du Comité d'études sur la violence, « *le sentiment d'insécurité se développe dans l'appréhension d'une réalité imprécise. Il s'alimente moins de faits concrets, qu'il ne repose sur une image subjective de la criminalité* »³⁷⁰. L'influence négative de la presse est pointée du doigt³⁷¹. En conséquence, si le gouvernement de l'époque proclame faire de la lutte contre le sentiment d'insécurité l'un des piliers de la politique pénale, il entend principalement agir sur un registre symbolique³⁷². Il cherche davantage à rassurer par des discours politiques forts qu'à transformer radicalement le système de justice pénale. A l'opposé, la gauche dénonce le caractère fantasmatique du sentiment d'insécurité. Les partis d'opposition soupçonnent le pouvoir d'adopter un discours alarmiste pour détourner la population des problèmes du chômage et légitimer un « Etat policier ». Le sentiment d'insécurité est appréhendé comme une idéologie, une « *machine de guerre* » électorale³⁷³. La même approche domine au sein des milieux scientifiques. Parmi d'autres, J.-C. CHESNAIS insiste sur le lien ténu qui existe entre la violence objective et le sentiment d'insécurité³⁷⁴. Il dénonce l'instrumentalisation de ce dernier à des fins sécuritaires. Malgré les nuances des uns et les critiques radicales des autres, la question du sentiment d'insécurité va progressivement devenir centrale dans les réflexions des pouvoirs publics. Pour restaurer la sécurité des français, ces derniers vont s'interroger sur les défaillances des institutions publiques. En effet, l'explosion des chiffres de la délinquance ne découle pas uniquement du développement de la précarité et de la généralisation des biens de consommation. Les modes de régulation traditionnels de l'Etat concourent amplement à cet état de crise.

³⁶⁶ Les deux tiers de la population estiment alors que les comportements violents sont plus répandus que dans un passé proche (15 ans) ou lointain (1900). COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, p. 32.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 46.

³⁶⁸ Si 37% de la population se déclarait favorable à la peine de mort dans les années 1960, ce pourcentage dépasse les 50% dans les années 1970. ROCHE S., *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, 1994, p. 49 ; LAGRANGE H., *La civilité à l'épreuve*, op. cit., p. 166.

³⁶⁹ COING H., MEUNIER C., *Insécurité urbaine : une arme pour le pouvoir ?*, Paris, Anthropos, 1980 ; CHESNAIS J.-C., *Histoire de la violence*, op. cit. ; ACKERMAN W., DULONG R., JEUDY H.-P., *Imaginaires de l'insécurité*, Paris, Librairie des Méridiens, 1983 ; DUBET F., LAPEYRONNIE D., *Les Quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992. ; ROCHE S., *Le sentiment d'insécurité*, Paris, P.U.F., 1993 ; LAGRANGE H., *La civilité à l'épreuve*, op. cit. ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 70 et s. ; ROCHE S., "Le sentiment d'insécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses*, Paris, A. COLIN, 2003, p. 160 et s.

³⁷⁰ Pour étayer cette affirmation, il souligne que seuls 5% des répondants du sondage de 1976 ont connu une atteinte à leur intégrité physique. COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, op. cit., p. 47.

³⁷¹ « *Que les articles se multiplient ou que l'attention soit portée (sans que leur importance réelle ait varié) sur des faits négligés jusque-là, l'opinion croit alors discerner une augmentation de la violence, et les pouvoirs publics se hâtent de réagir. Qu'inversement, les organes de presse accordent une grande place, pendant un certain temps, à d'autres faits d'actualité, l'impression tend à s'estomper* ». *Ibid.*, p. 35.

³⁷² ROBERT P., "Le sentiment d'insécurité", op. cit.

³⁷³ ROCHE S., "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)", op. cit.

³⁷⁴ CHESNAIS J.-C., *Histoire de la violence*, op. cit.

B. La crise institutionnelle de l'Etat

80. La remise en cause des modes de régulation traditionnels de l'Etat. Dans les années 1970, plusieurs courants de pensée vont mettre en doute la légitimité et l'efficacité des interventions de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance. En ce qui concerne les aspects socio-préventifs de l'action publique, les voix se conjuguent pour dénoncer une hégémonie étatique improductive, sinon contre-productive (1). Si le monopole de l'Etat n'est pas remis en cause en matière répressive, les observateurs soulignent l'incapacité pratique du système pénal à endiguer l'expansion de la délinquance(2).

1- La critique de l'Etat social

81. Les critiques adressées à l'Etat social. Deux courants de pensée divergents multiplient leurs critiques à l'encontre de l'Etat providence. L'un s'appuie sur l'idéologie libérale, l'autre sur les théories marxistes. Les néo-libéraux dénoncent l'opacité, la lourdeur et l'inefficacité du « *trop d'Etat* »³⁷⁵. Ce dernier est jugé trop coûteux et ses interventions inefficaces. La régulation des inégalités par un Etat redistributeur est parée de tous les maux. Les libéraux considèrent qu'un tel système, en créant une solidarité abstraite, annihile tout sentiment de responsabilité et toute initiative personnelle³⁷⁶. Le social constitue un frein à l'initiative et à la responsabilité individuelles alors qu'il s'agit des ressorts de la croissance économique³⁷⁷. Il ne peut y avoir de justice sociale sans croissance économique et les inégalités sont nécessaires pour que le marché fonctionne. Les néo-libéraux prônent donc un certain nombre de transferts de tâches vers le secteur privé ou les autorités locales jugés plus à même d'agir efficacement dans une société complexe. Dans cette optique, on assiste à « *l'épuisement d'une conception étatisée du social* », d'autant que celui-ci n'apparaît plus prioritaire dans un contexte de crise économique³⁷⁸. Incapables d'assumer l'interventionnisme de l'Etat providence, les gouvernants de la fin des années 1970 dévaluent le principe d'une action sociale globale, inflationniste et dispendieuse³⁷⁹. C'est le retour d'une rationalité économique qui envisage le social comme une dépense improductive. « *A peine né dans sa forme moderne, le travail social est déjà vieux, usé, considéré comme dépassé et inapte à répondre aux nouveaux enjeux qui se posent dans le champ des politiques sociales* »³⁸⁰. Cette remise en cause vise tout particulièrement le secteur de la prévention. L'éducateur de prévention est perçu comme « *un être hirsute, aux cheveux longs, qui « comprend » les jeunes et prend systématiquement leur défense. La droite au pouvoir ne peut leur faire confiance* »³⁸¹.

D'autres commentateurs, parmi lesquels des intellectuels et des travailleurs sociaux, appréhendent l'action sociale comme un outil de contrôle social placé au service de l'Etat³⁸². Ceux-ci « *produisent une lecture sociologisante extrêmement critique quant aux*

³⁷⁵ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 227.

³⁷⁶ SCHMIDT-KERHOAS V., *Les travailleurs sociaux et le droit pénal*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 23.

³⁷⁷ AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 78.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 115.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 78.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 84.

³⁸¹ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 337.

³⁸² DUBET F., *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002, p. 231 et s.

aspects politiquement et normativement répressifs du social »³⁸³. Dans cette optique, le social permet le contrôle et la normalisation des populations considérées comme déviantes. Toute une série de publications relaie cette approche³⁸⁴. Ainsi, dans le champ de la prévention de la délinquance, P. LASCOUMES écrit en 1977 que « *sous une certaine tendance contemporaine au désenfermement et à la multiplication de formes douces au côté des formes classiques dures (prisons, asiles, internats de rééducation...), les fonctions répressives et idéologiques propres à ces agences de contrôle social sont maintenues et d'une certaine manière amplifiées* »³⁸⁵. Ce type d'argumentation sera repris par un nouveau courant criminologique, dit de la réaction sociale, suivant lequel l'apposition du « *statut social de délinquant* » découle d'un processus de stigmatisation³⁸⁶. Pour ces criminologues inspirés des idéologies néo-marxistes, « *le crime est une invention des groupes dominants dans l'Etat pour encadrer les individus et les groupes qu'ils considèrent comme dangereux pour leur conservation du pouvoir et le système pénal n'est rien d'autre que l'un des instruments essentiels utilisés par la bourgeoisie pour maintenir sa suprématie sur les classes opprimées* »³⁸⁷. Les publications professionnelles destinées aux travailleurs sociaux relaient cette approche. De façon paradoxale, ces derniers dénoncent les aspects répressifs de leurs interventions tout en les positionnant comme sources de changement et de progrès social³⁸⁸. Bien que contradictoires, les approches néo-libérales et néo-marxistes du travail social ont coexisté et pris de l'ampleur au fil des années 1970. Elles ont accompagné les transformations de l'action sociale traditionnelle.

82. La remise en cause de l'action sociale traditionnelle. Face à ces constats sur les défaillances de l'action sociale et dans un contexte de restriction budgétaire, les gouvernants ont décidé de mettre un terme à la croissance du nombre de travailleurs sociaux à partir du VII^e Plan (1976-1980)³⁸⁹. Ceux-ci subissent parallèlement un mouvement de déqualification avec le recrutement de personnels moins qualifiés ou non-titulaires des diplômes traditionnels du travail social (diplômes universitaires par exemple). De l'intérieur et à leur initiative, les méthodes d'intervention se transforment considérablement : transformation et renforcement des rapports avec les familles dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, limitation des placements, développement de pratiques plus collectives et communautaires de prévention, etc³⁹⁰. La plupart des innovations voient néanmoins le jour à la périphérie du social, là où s'affirment des acteurs réticents au travail social traditionnel³⁹¹. Ces nouveaux professionnels exercent dans le cadre des politiques urbaines (notamment les opérations H.V.S.) initiées à la fin des années 1970 ou au sein des régies de quartier. Leur objectif principal consiste à faire

³⁸³ AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 85.

³⁸⁴ V. notamment FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, op. cit. ; DONZELOT J., *La police des familles*, Paris, éd. de Minuit, 1977 ; LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit.

³⁸⁵ LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, op. cit., p. 9.

³⁸⁶ GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., op. cit., p. 165 et s. ; BERNAT DE CELIS J., "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", op. cit. ; OGIEN A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 59 et s. ; *Infra* n°326 et s.

³⁸⁷ GASSIN R., *Criminologie*, 3^e éd., op. cit., p. 170.

³⁸⁸ Ce « *paradoxe n'est ici que l'expression de la tension qui travaille le social entre la volonté d'un projet de maîtrise de la cohésion sociale, l'Etat se faisant le dispensateur et le garant du bien être social, et sa dérive toujours possible dans une vision ségrégative et orwelienne du social que dénoncent les critiques de l'époque du système carcéral, du système asilaire, du système de soins, de tout ce qui fait l'armature de ce projet, et dans lequel le travail social se trouve inclus* ». AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 50.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 80.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 85.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 86.

de l'habitant un acteur central des politiques de changement social, un partenaire pour la définition des problèmes et des actions³⁹². Dans une perspective combinant action professionnelle et militance, ils expérimentent de nouvelles pratiques abordant dans leur globalité les problèmes sociaux, d'habitat et de développement économique local. Enfin, le processus de transformation de l'action sociale se manifeste par un déplacement des politiques sociales traditionnelles vers des politiques d'emploi et de formation³⁹³. A la fin des années 1970, la formation et l'insertion professionnelles apparaissent comme le moyen le plus adéquat pour résoudre les problèmes sociaux comme celui du chômage. Des stages spécifiques pour les jeunes en difficulté sont organisés en 1977 dans le cadre des « pactes pour l'emploi ». Majoritairement mises en œuvre par de nouveaux types de professionnels, les politiques d'insertion deviennent l'occasion d'une critique acerbe à l'encontre d'un travail social traditionnel jugé inopérant et désuet. Les critiques sont tout aussi virulentes s'agissant de l'efficacité du système pénal.

2- La perte de crédibilité du système pénal

83. Le discrédit des institutions régaliennes. Des années 1960 à la fin des années 1970, l'opinion publique, relayée par la presse, porte un regard plus que défavorable sur le fonctionnement des institutions régaliennes de l'Etat. A la suite des mouvements sociaux de 1968, les pratiques coercitives et arbitraires de la police sont dénoncées. Les partis de gauche décrivent la police comme l'expression d'un pouvoir de classe³⁹⁴. La répression est largement discréditée et la population collabore difficilement avec la police³⁹⁵. Les magistrats ne sont pas épargnés par la critique. Plusieurs procès des années 1960 donnent lieux à de véritables scandales. Aux yeux de l'opinion, l'institution judiciaire subit l'influence de l'argent et du pouvoir politique³⁹⁶. Un sondage effectué en février 1977 pour le compte du Comité d'études sur la violence souligne que 71% des français estiment que la justice fonctionne mal et 75% que les décisions de cours d'assises sont trop indulgentes³⁹⁷. Seuls 21% des répondants pensent que les jugements correctionnels sont équitables³⁹⁸. Ces opinions négatives se sont traduites par un affaïssement du taux de renvoi des infractions aux organes de police et de justice. Certes, cet affaïssement ne découle pas uniquement de cette suspicion croissante. Les processus d'étatisation et d'urbanisation ont alimenté par eux-mêmes un désinvestissement des citoyens dans le domaine du contrôle social³⁹⁹. La distinction établie entre espace public et espace privé comme la monopolisation de l'exercice de la violence par des réseaux de professionnels ont favorisé un désinvestissement des citoyens dans le contrôle de la criminalité⁴⁰⁰. A

³⁹² BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 289 et s.

³⁹³ AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 86.

³⁹⁴ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 232.

³⁹⁵ COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, op. cit., p. 142.

³⁹⁶ ROBERT P., FAUGERON C., *Les forces cachées de la justice. La crise de la justice pénale*, Paris, Le Centurion, 1980.

³⁹⁷ COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, op. cit., p. 143.

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 143.

³⁹⁹ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 90 et s.

⁴⁰⁰ Selon S. ROCHE, « la manière dont se pose aujourd'hui le problème de l'insécurité est le résultat d'un processus de dépendance par lequel la société s'est vue dépouillée (d'abord contre son gré, puis avec délectation), au profit des gouvernements et administrations, de la gestion des normes et dispositifs de réglage qui lui permettait d'afficher un modèle d'ordre et de le faire respecter. La nécessité pour les individus et des groupes sociaux de prendre eux-mêmes en charge leur sécurité est remplacée par leur passivité et une annihilation de leur capacité d'agir et de définir de manière endogène leurs normes, contrepartie de la revendication d'un monopole de la violence légitime par les réseaux professionnels (hier ceux de l'Etat et peut-être demain ceux de l'entreprise), du désintérêt pour les règles morales et de la dévalorisation des responsabilités interindividuelles ». *Ibid.*, p. 115.

bien des égards, les citoyens se contentent d'une consommation passive des services de sécurité offerts. Cela étant, l'appréhension négative des activités policières et judiciaires a renforcé le processus de moindre signalement des infractions, la population considérant cette interpellation des autorités inutile⁴⁰¹. Dans un contexte de croissance exponentielle de la délinquance, les institutions régaliennes n'ont pu opposer à ces positions critiques l'efficacité de la répression.

84. Le blocage des institutions répressives. Le système de justice pénale apparaît peu à même de répondre à la demande sociale de sécurité à partir des années 1970. Qu'il s'agisse de la phase de détection des infractions et d'interpellation des délinquants, de la phase de poursuite et de jugement ou de la phase d'exécution des peines, les professionnels de la répression connaissent des difficultés pour répondre au flot d'affaires pénales⁴⁰². En ce qui concerne les activités policières de détection et d'interpellation, les faiblesses de la police de sécurité publique, l'engorgement des services et la baisse du taux d'élucidation des infractions sont manifestes. La police privilégie le maintien de l'ordre et, dans le cadre de sa mission de sécurité publique, traite essentiellement des affaires dont l'élucidation ne pose pas problème. Désintéressée de la petite délinquance du quotidien et des préoccupations de la population, elle entend réprimer la « grande » criminalité⁴⁰³. Les mutations technologiques, notamment dans le domaine de l'automobile, participent à l'érosion de la surveillance policière. Les policiers abandonnent les patrouilles pédestres au profit de rondes automobiles supprimant tout contact avec la rue⁴⁰⁴. Cette désertion de l'espace public a contribué au développement de la petite délinquance, d'autant qu'elle s'est accompagnée d'une suppression progressive de petits métiers (poinçonneur de métro, receveur de bus, concierge de résidence, personnel de gare ou de station, etc.) contribuant indirectement à la surveillance des lieux ouverts au public⁴⁰⁵. Alors que le nombre d'enquêtes n'a cessé de progresser (600 000 en 1963, 3 millions en 1981)⁴⁰⁶, le taux d'élucidation des affaires de la police a décliné, passant de 60% en 1960 à 40% en 1975⁴⁰⁷.

Les résultats de l'institution judiciaire ne sont guère plus probants. En nombre insuffisant et démunie de techniques modernes pour aborder des formes plus complexes de délinquance, son personnel n'est pas en mesure de répondre à l'explosion du contentieux. Si diverses réformes ont été engagées, P. ARPAILLANGE écrit en 1980 que « *toutes les demi-mesures, toutes les réformes à mi-chemin ne peuvent plus, en l'état actuel des choses, donner à la justice qu'un moment de sursis dans la médiocrité* »⁴⁰⁸. Alors que le nombre de magistrats stagne, le nombre de plaintes connaît une croissance exponentielle (976 108 en 1955, 15 232 912 en 1981)⁴⁰⁹. Cet engorgement conduit à un allongement des délais de traitement des affaires pénales. Au-delà, il contraint les parquets à sélectionner les affaires poursuivies. Ces pratiques de sélection ont écarté du traitement pénal les infractions peu graves du quotidien, celles qui constituaient pourtant la

⁴⁰¹ GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", *op. cit.*

⁴⁰² ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 86 et s.

⁴⁰³ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, *op. cit.*, p. 13 et s.

⁴⁰⁴ MONJARDET D., "Réinventer la police urbaine", *op. cit.*

⁴⁰⁵ ROBERT P., *L'insécurité en France*, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁰⁶ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 337.

⁴⁰⁷ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, *op. cit.*, p. 132 ; GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", *op. cit.*

⁴⁰⁸ ARPAILLANGE P., *La simple justice*, Paris, Juilliard, 1980, p. 261.

⁴⁰⁹ GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", *op. cit.*

principale préoccupation de la population. Alors que le taux de classement sans suite était de 27.5% en 1845, il atteint 62.4% en 1905, 70% en 1952, 78.4% en 1965 et 89.4% en 1981⁴¹⁰. Enfin, les scientifiques comme les pouvoirs publics prennent conscience de l'inefficacité du droit pénal et de la procédure pénale pour répondre à certaines formes de délinquance plus complexes. Le Comité d'études sur la violence réproouve les imperfections de la réglementation pénale : le caractère insuffisamment différencié de la législation pénale, l'abstraction des incriminations face aux circonstances concrètes de commission des infractions, la soumission à un traitement judiciaire uniforme de faits pourtant extrêmement divers, etc⁴¹¹. On reproche à la réponse judiciaire de traiter de manière identique, sans souci d'adapter la répression à l'importance des faits et à la personnalité du délinquant, les simples manquements à la discipline sociale et les infractions de gravité certaine.

En dernier lieu, le blocage des institutions régaliennes affecte le champ de l'exécution des peines. La croissance de l'activité pénale et l'allongement des durées de détention se sont traduits par un surpeuplement des établissements pénitentiaires. La population carcérale croît de 20% entre 1976 et 1980⁴¹². Or, cette évolution de la population pénale s'est produite à moyens constants en termes de personnels et d'équipements pénitentiaires. L'inadaptation des locaux, le manque de surveillants, d'éducateurs et d'agents de probation obèrent les possibilités d'amendement et de reclassement social des condamnés. Face à la crise économique, les opportunités de travail rémunéré des détenus se rétrécissent, avec un déclin des concessions et des chantiers extérieurs. La formation professionnelle périclité du fait des restrictions de crédits. En réponse à ces conditions indignes de détention, les incidents (tentatives d'évasion, violences entre prisonniers et sur les personnels, grèves de la faim, mutineries) se multiplient au sein des établissements pénitentiaires dans les années 1970, notamment durant l'été 1974.

⁴¹⁰ *Ibid.* ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, *op. cit.*, p. 137.

⁴¹¹ COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, *op. cit.*, p. 137 et s.

⁴¹² GASSIN R., "La criminologie et les tendances modernes de la politique criminelle", *Rev. sc. crim.*, 1981, pp. 265-279. Ce surpeuplement reflète un recours croissant aux détentions provisoires et aux peines de prison fermes. Les peines supérieures à trois mois représentaient 4.7% de l'ensemble des peines en 1976, 8.6% en 1977. ROBERT P., FAUGERON C., *Les forces cachées de la justice*, *op. cit.* Les mineurs sont particulièrement touchés par cette frénésie carcérale. La progression des peines de prison prononcées à leur encontre est de 147% entre 1960 et 1968. VERIN J., "Pour une réforme d'ensemble de la justice pénale", *Rev. sc. crim.*, 1971, pp. 167-174.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

85. Conclusion. Au terme de cette exploration historique, on ne peut que constater la relativité du monopole de l'Etat dans la champ de la lutte contre la délinquance. Si l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre la délinquance sont présentées et légalisées comme des attributs de l'Etat, ce dernier n'a jamais pu s'approprier l'exclusivité des modes de contrôle de la criminalité. Au fil du temps, il s'est évertué à protéger les symboles qui entourent le principe de monopole tout en acceptant, le plus souvent officieusement, certaines formes d'hybridation des régulations en matière de prévention et, dans une moindre mesure, de répression. La crise économique et sociale des années 1970 s'est chargée d'accentuer les déficiences d'une régulation étatique de type autoritaire. Face à l'explosion de la délinquance, élus locaux, associations, médias et opinion publique s'accordent pour dénoncer l'inefficacité de l'Etat. Ceux qui disposaient jusqu'alors de prérogatives plus ou moins officieuses se sont saisis de l'opportunité pour solliciter auprès de lui la concession de pouvoirs élargis. Pour contrecarrer la crise du modèle français de politique criminelle, l'Etat s'est effectivement tourné vers les ressources de ces intervenants périphériques. A compter des années 1980, l'apologie du monopole de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance cède la place à un processus de légitimation politique des participations non étatiques.

Chapitre 2

La légitimation progressive des participations non étatiques

- 86. La consécration politique et l'accélération du processus d'hybridation des régulations dans le champ de la lutte contre la délinquance depuis les années 1980.** Dès le mois de juin 1981, le nouveau président de la République, F. MITERRAND, annonce son intention de se démarquer de ses prédécesseurs en matière de politique criminelle. Par une déclaration du 25 juin 1981, il exprime sa volonté de revenir sur la « *dérive* » autoritaire du gouvernement précédent¹. Les « *rodéos* » qui se produisent dès juillet 1981 dans la banlieue lyonnaise précipitent cette réorientation politique². « *La « crise » des banlieues qui surgit pendant l'été 1981 constitue un défi majeur pour le nouveau gouvernement qui doit rapidement faire la preuve qu'il est capable de gérer ces situations avec d'autres outils qu'un appareillage répressif* »³. Pour le gouvernement, ces manifestations de violence démontrent que l'Etat n'est plus en mesure de résoudre seul les problèmes qui affectent les quartiers d'habitat social. Il en appelle donc à l'innovation. Les collectivités locales, les habitants, les associations ou encore le secteur marchand sont progressivement conviés à relayer et à soutenir l'Etat dans le cadre d'une politique criminelle dite « *participative* »⁴. L'Etat se fait pragmatique et reconnaît son incapacité à maîtriser totalement les processus de production des politiques qu'il élabore. Il légitime l'existence d'un réseau d'action informel et complexe, aux contours flous, qui interagit dans la mise en œuvre de l'action publique. Plutôt que de dénier la pluralité des centres de pouvoirs et la fragmentation des programmes de lutte contre la délinquance, il entend désormais s'appuyer sur les ressources des acteurs non étatiques. Cette ouverture s'est réalisée au profit des acteurs publics non étatiques (Section 1). Au-delà, la puissance publique s'est investie dans la promotion d'une participation sociétale, civile et marchande (Section 2).

Section 1- Un processus de diversification des intervenants publics

- 87. Un double processus d'internationalisation et de décentralisation des politiques publiques de lutte contre la délinquance.** De profondes mutations ont affecté la notion de territoire. Si les frontières nationales délimitaient traditionnellement le territoire pertinent pour l'action, l'Etat a pris progressivement conscience de la nécessité d'agir à des niveaux supra et infra-nationaux. Dans un souci d'adaptation des politiques nationales aux contextes locaux, l'Etat s'est appuyé sur les élus locaux pour mettre en œuvre les politiques de lutte contre la délinquance. Désormais, les collectivités locales, essentiellement les municipalités, sont des actrices incontournables dans le champ de la lutte contre la délinquance (§1). Face au déploiement de nouvelles formes de délinquance et aux pratiques génocidaires de certains Etats, la communauté internationale s'est

¹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 73.

² BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 358 et s.

³ DAMAMME D., JOBERT B., "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", *RF sc. pol.*, vol. 45, n°1, 1995, p. 5.

⁴ LAZERGES C., "Une politique criminelle participative", *Arch. pol. crim.*, n°10, 1988, pp. 91-106.

engagée dans la voie d'un encadrement des souverainetés nationales. Les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne disposent de prérogatives croissantes en matière de lutte contre la délinquance (§2).

§1- La décentralisation des politiques de lutte contre la délinquance

88. La consécration des politiques locales de lutte contre la délinquance. Les acteurs qui ont le plus largement profité de la nouvelle posture de l'Etat central sont sans aucun doute les collectivités territoriales et, parmi elles, les municipalités. Au début des années 1980, le gouvernement socialiste appréhendait leur participation comme le moyen de différencier son action de la politique sécuritaire antérieure et de remédier à la crise du système pénal. Les collectivités locales ont donc été présentées comme des relais incontournables de l'Etat central dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la délinquance (A). Depuis lors, leurs attributions n'ont cessé de se diversifier (B).

A. Un processus de valorisation du rôle des collectivités territoriales

89. L'action publique locale comme remède potentiel à la crise institutionnelle, économique et sociale de l'Etat. Le processus de décentralisation puise ses fondements dans la désillusion concernant les capacités de l'Etat planificateur, celui-ci manifestant son inaptitude à résorber seul la croissance exponentielle de la délinquance. Fort des expériences de gestion locale de ses principaux leaders, le nouveau gouvernement socialiste s'est engagé dans un processus de décentralisation de l'action publique qui, dans un premier temps, ne concernait pas directement les prérogatives de l'Etat en matière de la lutte contre la délinquance (1). Néanmoins, dans un contexte favorable au développement des libertés locales et face à la médiatisation de plus en plus prégnante des problèmes d'insécurité, les pouvoirs publics ont rapidement consacré la participation des collectivités locales en ce domaine (2).

1- La promotion du local par le nouveau gouvernement socialiste

90. La fibre localiste des nouveaux élus du parti socialiste. Le recours aux autorités locales apparaît d'autant plus plausible au nouveau gouvernement nommé en 1981 que la plupart des leaders socialistes ont exercé auparavant des fonctions municipales. Le mandat du maire de Grenoble, H. DUBEDOUT, illustre particulièrement ce processus de mise en valeur du local comme territoire approprié d'intervention⁵. Cet élu a fait ses premières armes au sein de « *groupes d'action municipale* » (G.A.M.) animés par des membres de la gauche modérée dans certaines villes à partir de 1963. Dans une aspiration largement autogestionnaire, ces groupes entendaient coller au plus près des besoins pour régler les problèmes quotidiens des habitants et faire de ceux-ci des acteurs à part entière de l'action publique. En 1965, H. DUBEDOUT est élu maire de Grenoble et le courant de la gauche moderniste auquel il appartient, moins étatiste, fait de l'action locale son

⁵ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 278 et s.

domaine de prédilection. Les représentants de ce courant pourront tester cette nouvelle doctrine d'action après les élections municipales de 1977. Deux tiers des villes de plus de 30 000 habitants basculent alors à gauche. « *Le mythe de l'autogestion et la prise de nombreuses municipalités en 1977 se conjugueront pour rendre aux politiques locales leurs lettres de noblesse* »⁶. Au plan national, F. MITERRAND, sans appartenir à ce courant de la « *deuxième gauche* », bénéficie lors de la campagne présidentielle de l'appui électoral des classes moyennes et des associations présentes dans les quartiers⁷. Les associations constituées pour agir sur le cadre de vie déplorent l'omniprésence d'une administration anonyme et peu au fait des préoccupations des habitants. Elles sollicitent une prise en compte de leurs problèmes concrets et quotidiens, la mise en valeur du tissu social et des capacités d'action des individus. Pour répondre à ces soutiens politiques initiaux, le parti socialiste fera du local un axe fort de sa politique à partir de 1981.

- 91. Les lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983⁸.** Si ces lois ne traitent pas directement d'un transfert de compétences au profit des collectivités locales dans le champ de la lutte contre la délinquance, elles constituent la base et le fondement des toutes nouvelles politiques locales qui se mettent en place à partir de 1980. Le processus de décentralisation s'appuie sur les réflexions engagées durant la décennie précédente, notamment celles contenues dans le rapport « *Vivre ensemble* » de O. GUICHARD d'octobre 1976. Les propos tenus par le Ministre de l'Intérieur devant l'Assemblée Nationale le 27 juillet 1981 témoignent de la nouvelle stratégie poursuivie par l'Etat. D'après G. DEFFERRE, « *C'est bien servir la France, et c'est renforcer la démocratie que de permettre à des élus de décider sur place des solutions à apporter aux problèmes qu'ils connaissent mieux que quiconque. C'est un premier pas vers cette « nouvelle citoyenneté » dont le gouvernement a fait son objectif primordial. C'est bien servir la France, car, contrairement à ce que l'on dit trop souvent, c'est renforcer l'Etat que de l'alléger d'une partie des tâches dont il s'est encombré progressivement et qu'il n'arrive pas à accomplir de manière satisfaisante. C'est lui permettre de se consacrer pleinement à ce qui lui revient de droit, de faire moins pour faire mieux* ». Dans cette perspective, les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 bouleversent l'ordonnancement des pouvoirs au profit des élus locaux. Plusieurs grands principes sont énoncés pour donner corps à cette décentralisation qui consiste à déléguer « *des responsabilités et des ressources à des autorités infra-nationales relativement indépendantes et autonomes qui sont responsables non pas devant le pouvoir central mais devant les citoyens de la région ou de la communauté* »⁹. Elle exclut toute dépendance hiérarchique entre les différents types de collectivités locales¹⁰. En cas de conflit, l'Etat dispose d'un pouvoir d'arbitrage mais la tutelle exercée par le préfet disparaît. L'Etat ne contrôle plus *a priori* les actes des collectivités locales. Un contrôle *a posteriori* relève des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes. Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus (art. L1111-3 C.G.C.T.). L'Exécutif du

⁶ MENY Y., "Les politiques des autorités locales", *op. cit.*, p. 430.

⁷ CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *Déviance et Société*, vol. 12, n°3, 1988, pp. 237-267.

⁸ Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, *J.O.* du 3 mars 1982, p. 730 et s.; Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, *J.O.* du 9 janvier 1983, p. 912 et s.

⁹ ROSENBAUM A., "Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience", *RF adm. publ.*, n°88, 1998, p. 509.

¹⁰ Le Code général des collectivités territoriales dispose que « *la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* » (art. L1111-1 C.G.C.T.).

conseil général n'est plus dirigé par le préfet mais par un président élu parmi ses pairs et la région devient une collectivité locale à part entière. La loi établit enfin les règles de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Pour garantir l'autonomie financière des collectivités locales, les transferts de compétence doivent être totalement compensés par un transfert des ressources correspondantes. Fortes de cette nouvelle autonomie, elles vont investir de nouveaux champs d'action, y compris celui de la lutte contre la délinquance.

2- La consécration politique de l'action locale dans le champ de la lutte contre la délinquance

92. La promotion du local comme réponse à la crise de l'Etat. Si les lois de décentralisation sont restées muettes quant aux prérogatives locales en matière de lutte contre la délinquance, « *l'atmosphère est à la responsabilisation des acteurs locaux* »¹¹. L'oeuvre décentralisatrice gagne rapidement le domaine de la sécurité car elle s'affirme comme une réponse à la croissance exponentielle de la criminalité et à la crise de l'Etat pénal. D'une part, les leaders socialistes l'envisagent comme une alternative crédible à l'approche répressive et sécuritaire du gouvernement précédent. D'autre part, ils entendent profiter des capacités d'action et d'expertise acquises par les grandes municipalités durant les années 1960 et 1970. Les phénomènes de « *régulation croisée* »¹² sont désormais reconnus et valorisés. « *Si la participation des maires à une politique nationale de gestion de la délinquance s'est imposée au Premier ministre (lui-même élu local) et à ses collaborateurs, c'est précisément parce que s'est opéré, durant les années précédentes, un transfert de pouvoir, de capacité d'intervention et de compétence (expertise technique, gestion financière, prévision économique, politiques intégrées, etc.) au profit des grandes municipalités. Corrélativement, la gestion de la délinquance apparaît comme un secteur supplémentaire dans lequel les municipalités peuvent établir un pouvoir d'experts face aux services de l'Etat* »¹³. Le gouvernement considère que les élus de terrain sont plus à même de connaître les problèmes de délinquance que les bureaux ministériels parisiens. Au-delà, cette participation locale est perçue comme un moyen de répondre aux insuffisances du travail social traditionnel¹⁴. Le renforcement de la tutelle des élus locaux sur les travailleurs sociaux et l'expérimentation de modalités d'action plus territorialisées semblent à même de renforcer l'efficacité du social tout en réduisant les dépenses¹⁵. Pour formaliser cette nouvelle doctrine d'action, le gouvernement s'est attaché les services d'une commission placée sous la présidence d'un élu local, G. BONNEMAISON.

93. Les conclusions du rapport de la Commission des maires sur la sécurité. Nommée par le gouvernement le 28 mai 1982, cette Commission rassemble des maires de toutes tendances politiques. Ses membres sont chargés de développer une approche

¹¹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 81.

¹² *Supra* n°72.

¹³ CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", op. cit.

¹⁴ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *Déviance et Société*, vol. 25, n°4, 2001, pp. 377-402 ; BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 114 et s.

¹⁵ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat, 1991, p. 43 ; AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, op. cit., p. 117.

pragmatique détachée des clivages idéologiques¹⁶. Présenté par G. BONNEMAISON le 17 décembre 1982, son rapport dénonce les limites d'une répression qui coûte de plus en plus cher pour un rendement de moins en moins élevé et une efficacité incertaine¹⁷. Fortement marquée par l'idéologie politique du gouvernement, la Commission rejoint néanmoins les conclusions du rapport PEYREFFITE au sujet du sentiment d'insécurité. A l'opposé des représentations classiques de la gauche, ce dernier n'est plus appréhendé comme dénué d'objectivité. Pour résorber ce sentiment qui affecte une part croissante de la population, elle préconise la mise en œuvre d'une politique de prévention d'envergure. Tout en réaffirmant le principe de monopole pénal de l'Etat, elle investit les maires d'un rôle de pivot en matière de prévention. « *La sécurité des citoyens est de la responsabilité de l'Etat. Personne ne le conteste mais il est non moins évident que la prévention de la délinquance, qui touche la vie journalière des habitants, nécessite la participation active des maires. Le droit le permet, la pratique l'impose* »¹⁸. Le rapport procède en conséquence à une répartition des compétences. Il attribue à l'Etat la responsabilité de réprimer les infractions et d'engager des politiques globales en matière d'éducation, de logement, de soutien aux familles, etc. Cela étant, les membres de la Commission considèrent que les agents de l'Etat « *ne peuvent à eux seuls apprécier l'exacte situation d'une ville, d'un quartier. Les politiques répressives et préventives, décidées nationalement, ne peuvent avoir d'efficacité que par une adaptation aux conditions locales. Suivant les communes, tel dispositif de prévention sera à mettre en œuvre, telle action ponctuelle à engager, telle autre à éviter ou à négliger. Seules les collectivités locales peuvent être des lieux d'appréhension des insuffisances préventives [...]. Observatoires privilégiés, elles doivent être aussi les outils principaux de l'animation et de la coordination des différents services extérieurs de l'Etat en matière de prévention* »¹⁹. Pour coordonner les programmes de prévention et de répression, ils encouragent en effet une étroite collaboration entre les services de l'Etat et les autorités locales. Pour organiser ce nouveau partenariat, ils incitent à la création d'une série d'institutions aménageant une place de choix aux élus locaux : un Conseil national, des Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance²⁰. Enfin, ces élus sont invités à investir de nouveaux champs d'action. Pour accentuer la présence des forces de police sur la voie publique, la Commission se prononce pour une prise en charge municipale de quelques missions de police administrative et de surveillance (sorties d'école, contrôle du stationnement, etc.). Pour remédier aux défaillances constatées du travail social (cloisonnement, corporatisme, refus de coopérer par l'invocation du secret professionnel, etc.), elle propose que les municipalités se chargent de la coordination de l'action des travailleurs sociaux²¹. Cette somme de propositions sera amplement validée par le gouvernement. Depuis lors, les prérogatives des collectivités locales se sont considérablement affirmées.

¹⁶ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 82 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 95 et s.

¹⁷ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, décembre 1982, p. 29 et s.

¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 31-32.

²⁰ *Infra* n°185 et s.

²¹ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, op. cit., p. 44 et s.

B. Les compétences des collectivités territoriales dans le champ de la lutte contre la délinquance

94. La répartition des compétences entre collectivités locales. Depuis les premières lois de décentralisation et les conclusions du rapport de la Commission des maires sur la sécurité, les attributions des collectivités locales se sont continûment étoffées. Ce sont les municipalités qui sont le plus étroitement associées aux politiques publiques de lutte contre la délinquance (1). Malgré une implication plus incertaine, les Conseils généraux (2) et, dans une moindre mesure, les Conseils régionaux (3) participent de plus en plus à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces politiques.

1- Les interventions communales

95. Les pouvoirs de police du maire. Depuis la loi du 5 avril 1884, le maire est responsable du maintien de l'ordre dans sa commune²². Dans le champ de la réglementation, le cadre de ses compétences est particulièrement stable depuis le XIX^e siècle. Il est chargé de définir et de faire respecter les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public. L'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». A cet effet, il dispose de pouvoirs de police administrative généraux et spéciaux. Le maire peut prendre des décisions pour prévenir ou limiter les troubles à l'ordre public sur l'étendue du territoire communal. Ces pouvoirs de police générale ne sauraient cependant être utilisés dans une perspective punitive. Des pouvoirs de police spéciale lui sont également attribués par des textes particuliers, contenus notamment dans le Code rural, le Code de la route ou le Code de la santé publique. Ces pouvoirs sont à la seule disposition du maire, les conseillers municipaux ne pouvant en faire usage. En outre, selon les dispositions des articles 16 du Code de procédure pénale et L.2122-31 du Code général des collectivités territoriales, le statut d'agent de l'Etat confère au maire la qualité d'officier de police judiciaire. A ce titre, plusieurs obligations sont mises à sa charge²³ : informer les autorités judiciaires des infractions portées à sa connaissance, répondre aux demandes qui lui sont adressées par la justice, prendre des mesures d'urgence en cas de crime ou de délit flagrant. Le maire peut se faire seconder par des agents de police municipale qui disposent du statut d'agent de police judiciaire adjoint. Si ces pouvoirs « *revêtent une forte valeur symbolique pour les maires qui y sont particulièrement attachés* », ils n'ont pas été, jusqu'à une période récente, particulièrement investis²⁴. D'une part, les prérogatives municipales se sont amoindries sous l'effet de l'étatisation progressive de la police à partir de 1941²⁵. Et de nos jours encore, de nombreux textes restreignent leur portée. Les opérations municipales de police administrative sont placées sous la tutelle du préfet. Dans les communes soumises au régime de la police d'Etat, le traitement d'un certain nombre d'atteintes à la tranquillité publique est délégué aux forces de police étatisées. La police cesse alors d'être une responsabilité municipale. D'autre part, les maires ont longtemps rejeté, d'un point de vue idéologique, la constitution de polices municipales. Ces dernières ont pâti de la

²² FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 455-469.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 457.

²⁵ *Supra* n°43.

« *construction d'une légende noire des polices municipales* »²⁶. Cette légende, amplement relayée par l'Etat dans l'objectif de justifier le processus d'étatisation, évoquait le piètre fonctionnement et les dérives des polices municipalisées.

Cependant, de nombreux élus municipaux vont progressivement adopter un discours plus sécuritaire face à la progression de la délinquance et du sentiment d'insécurité. A compter des années 1970, les polices municipales bénéficient d'un regain de légitimité. Dans un premier temps, ce sont principalement des municipalités classées à droite de l'échiquier politique qui procèdent, malgré une certaine opacité juridique, à des recrutements²⁷. Plus tardivement, et sous l'influence notable des conclusions du rapport BONNEMAISON, les élus de gauche vont se rallier à l'idée de développer de telles polices. Alors qu'on dénombrait 5 642 agents de police municipale dans 1 748 communes en 1984, 13 000 agents travaillaient dans 3 030 communes en 1999²⁸, 18 500 en 2001²⁹. Leurs prérogatives se sont étoffées (répression de certaines infractions au Code de la route, relevés d'identité, intervention dans les parties communes d'immeubles pour le rétablissement de l'ordre, etc.)³⁰. Même dans la capitale, la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a confié au maire des pouvoirs de police en matière de nuisances sonores, de stationnement et de circulation³¹. Depuis lors, en complément ou comme alternative à la création de polices municipales, des personnels d'un nouveau genre ont été recrutés par les municipalités pour exercer des missions de surveillance, quand bien même ce rôle n'est pas toujours avancé politiquement comme leur fonction première³². Leurs noms sont divers : médiateurs, « *grands frères* », correspondants de nuit, etc. Leurs missions sont plurielles : animation préventive, dialogue et présence dissuasive³³. Enfin, on observe un renouveau des réglementations municipales dans le domaine de la lutte contre la délinquance, notamment à partir des années 1990³⁴. Certains maires ont édicté des arrêtés de police interdisant la mendicité (Communes de Montpellier, Canne, La Rochelle, Nice, etc.). Dans un premier temps, nombre de ces arrêtés ont été annulés par le juge administratif. Pour contrecarrer ces invalidations, le Ministre de l'Intérieur s'est chargé en 1995 d'expliquer aux élus locaux

²⁶ FERRET J., "Les polices municipales en France, une perspective socio-politique", *Déviance et Société*, vol. 22, n°3, 1998, pp. 263-288 ; LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", *RF sc. pol.*, vol. 55, n°3, 2005, pp. 415-444.

²⁷ FERRET J., "Les polices municipales en France, une perspective socio-politique", *op. cit.* Dans les années 1970, certains élus de gauche vont néanmoins se doter de polices municipales avec pour argument les insuffisances de la présence policière de l'Etat. Ce sera notamment le cas des municipalités socialistes de Grenoble, Marseille et Lille dirigées respectivement par H. DUBEDOUT, G. DEFERRE et P. MAUROY. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 69.

²⁸ FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *op. cit.*

²⁹ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *RF sc. pol.*, vol. 54, n°1, 2004, p. 50.

³⁰ Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, *J.O.* n° 89 du 16 avril 1999, p. 5607 ; Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *J.O.* n°266 du 16 novembre 2001, p. 18215 et s. ; Loi n° 2003-239 pour la sécurité intérieure, *J.O.* n°66 du 19 mars 2003, p. 4761 et s. ; FERRET J., GALLARDO F., Purenne A., "Sécurité routière : le nouveau champ d'action des polices municipales", *Les Cahiers de la sécurité*, n°58, 2005, pp. 139-157. Depuis la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, elles peuvent constater les contraventions mentionnées au livre VI du Code pénal dont la liste est fixée en Conseil d'Etat, dès lors qu'elles ne nécessitent pas d'actes d'enquête et à l'exclusion de celles réprimant des atteintes à l'intégrité de la personne (art. L. 2212-5 et L. 2512-16 C.G.C.T.). *J.O.* n°79 du 2 avril 2006, p. 4950 et s.

³¹ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, *J.O.* n°50 du 28 février 2002, p. 3808 et s. ; RENAUDIE O., "La construction politique des enjeux de sécurité. L'exemple de Paris à travers la campagne municipale de mars 2001", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française*, Paris, P.U.F., 2005, pp. 145-160.

³² LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", *op. cit.*

³³ *Infra* n°608 et s.

³⁴ FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *op. cit.* ; CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, Paris, éd. Le Moniteur, 2003, pp. 20-56.

la démarche à suivre³⁵. Tout en précisant la nécessité de respecter certaines conditions légales (durée, motivation, espaces concernés), le Conseil d'Etat a validé l'un de ces arrêtés en juillet 2003³⁶. D'autres municipalités (Communes de Dreux, Sorgues, Aulnay-sous-Bois, etc.) ont adopté des arrêtés interdisant la circulation de mineurs de moins de quinze ans non accompagnés après minuit. Comme les arrêtés anti-mendicité, ils ont été annulés par le juge administratif avant d'être validés, sous certaines conditions, à partir de 2001³⁷. Selon le Conseil d'Etat, rien ne fait obstacle « à ce que, pour contribuer à la protection des mineurs, le maire fasse usage, en fonction des circonstances locales particulières, des pouvoirs de police générale » qu'il détient³⁸. Depuis lors, ces arrêtés ne cessent d'essaimer sur le territoire et concernent des phénomènes de plus en plus divers (possession de chiens dangereux, prostitution)³⁹. Récemment, le maire de Montfermeil est allé jusqu'à tenter, sans succès, d'interdire par arrêtés municipaux le regroupement des mineurs dans le centre-ville⁴⁰.

96. L'introduction de nouvelles attributions municipales dans le champ judiciaire. Très récemment, la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a inséré dans le Code de procédure pénale un nouvel article 44-1 qui devra être précisé par un décret en Conseil d'Etat. Ce nouvel article permet au maire, pour les contraventions que les agents de police municipale sont habilités à constater par procès-verbal, commises au préjudice de la commune et tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer au contrevenant une transaction visant la réparation dudit préjudice. Cette transaction doit être homologuée par le procureur de la République et son exécution effective éteint l'action publique. Elle peut prendre la forme d'un travail non rémunéré d'une durée maximale de trente heures au profit de la commune et doit alors être homologuée par le juge du tribunal de police ou de la juridiction de proximité. Si la contravention n'a pas été commise au préjudice de la commune mais sur son territoire, le maire peut demander au parquet de procéder à l'une des mesures prévues par les articles 41-1 et 41-3 du Code de procédure pénale. Ce dernier doit l'aviser des suites réservées à l'affaire.

97. Les actions municipales dans le champ de la prévention de la délinquance. Avec la mise en place des conseils communaux de prévention de la délinquance⁴¹, le maire est devenu l'animateur et le responsable des politiques de prévention initiées au niveau local. « *Il est désormais tout à la fois celui qui est chargé d'impulser des politiques locales en*

³⁵ Circulaire du 20 juillet 1995, B.O. du ministère de l'Intérieur, 1995, p. 105 et s.

³⁶ Conseil d'Etat, 9 juillet 2003, req. n°229618, M. LAURENT et Association AC Conflent.

³⁷ CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 24 et s. ; Circulaire du 23 août 2002 relative aux arrêtés municipaux relatifs à la circulation nocturne des mineurs. Points sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat, NOR : INTD0200164C, Disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/bc_lois_decrets/02-00164/02-00164.pdf (consultée le 6 mai 2005).

³⁸ Conseil d'Etat, 27 juillet 2001, req. N°236489, Ville d'Etampes, A.J.D.A., avril 2002, p. 351 et s.

³⁹ En matière de circulation des mineurs et de prostitution, ces arrêtés ont donné lieu à de nouvelles circulaires du ministère de l'Intérieur présentant aux maires les conditions de leur validité. Circulaire du 23 août 2002 relative aux arrêtés municipaux relatifs à la circulation nocturne des mineurs. Point sur l'évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat. NOR : INTD020100164C ; Circulaire du 23 août 2002 relative aux arrêtés municipaux relatifs à la prostitution sur la voie publique. NOR : INTD0200165C. Disponibles sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/bc_lois_decrets (consultées le 6 mai 2005).

⁴⁰ Adoptés le 7 avril 2006 avant d'être invalidés par le juge administratif, ces arrêtés interdisaient le regroupement, à toute heure de la journée, de plus de trois mineurs dans le centre-ville sous peine d'une amende de 38 euros et la circulation des mineurs de moins de seize ans non accompagnés d'un majeur de 20 heures à 5 heures du matin. "A Montfermeil, la colère des jeunes face à l'interdiction de se regrouper", *Le Monde*, 26 avril 2006.

⁴¹ *Infra* n°189.

matière de prévention de la délinquance et d'encadrer, en les coordonnant, l'ensemble des acteurs, locaux, étatiques et de la société civile, qui sont susceptibles de leur permettre de prendre corps »⁴². Sans entrer dans le détail des programmes locaux de prévention, analyse qui relève davantage de la seconde partie de l'étude⁴³, ceux-ci démontrent la diversité des prérogatives municipales en la matière. A l'origine, les élus locaux se sont principalement engagés dans des opérations de prévention sociale. Dans cette perspective, ils entendent influencer sur les facteurs étiologiques qui alimentent les prédispositions délinquantes : les défaillances familiales (parents absents, indifférents, etc.), l'absentéisme scolaire, la fréquentation de pairs délinquants, la consommation excessive de drogue ou d'alcool, la marginalité économique, etc. A cet effet, de nombreuses municipalités s'engagent dans des programmes visant à faciliter l'insertion sociale, professionnelle et scolaire des jeunes, à soutenir les contrôles sociaux informels, à lutter contre les toxicomanies, etc. Plus tardivement, les municipalités ont introduit des outils de prévention expérimentés à l'étranger sous le terme de prévention situationnelle. Ce type de prévention consiste à jouer sur les circonstances extérieures au délit pour le rendre moins profitable, plus risqué ou moins facile. A cet effet, elles ont recruté des personnels chargés de surveiller l'espace public, installé des équipements de surveillance, de détection et de protection (vidéosurveillance, alarmes, contrôles d'accès, etc.), amélioré la visibilité des cibles potentielles et des accès (éclairage, suppression de haies, aménagement des commerces, etc.). A partir du principe de compétence générale de la commune pour tout ce qui relève de l'intérêt public local (article L.2121-29 du C.G.C.T.), elles ont cherché à compléter ces multiples programmes de prévention par une action sociale plus globale (création de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (C.H.R.S.), de résidences sociales, d'accueils d'urgence, de foyers d'action éducative, etc.). D'après les lois de décentralisation, ce sont néanmoins les Conseils généraux qui disposent des prérogatives les plus importantes en la matière. Par ce biais, ils se sont progressivement investis dans les politiques publiques de lutte contre la délinquance.

2- Les interventions départementales

98. Les compétences des Conseils généraux dans le champ de la prévention. Les départements disposent d'une compétence de droit commun en matière d'aide sociale et de prévention sanitaire. Ils se chargent de l'aide sociale à l'enfance, de la protection maternelle et infantile, de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance, de l'insertion des personnes en difficulté, du revenu minimum d'insertion et du logement des personnes les plus démunies. En exerçant l'ensemble de ces attributions, les Conseils généraux contribuent à la prévention de la délinquance, notamment dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance (A.S.E.). D'après l'article 40 du Code de la famille, les services de l'A.S.E. sont chargés de soutenir les familles dans l'exercice de leurs fonctions éducatives et de prévenir l'inadaptation sociale des mineurs. Ils développent plusieurs types de programmes : « *des actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale* », « *des actions dites de prévention spécialisées auprès des jeunes et de leurs familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu* », « *des actions d'animation socio-éducatives* » (art. 45 C. famille). Ils accordent des secours financiers et assurent des mesures d'assistance éducative ou de placement temporaire en accord avec les familles. Ces services jouent un rôle essentiel dans la mise

⁴² FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *op. cit.*, p. 462.

⁴³ *Infra* n°528 et s.

en œuvre des mesures décidées par le juge pour enfant au titre de l'enfance en danger (art. 375 C. civil) ou de l'enfance délinquante (Ord. 1945)⁴⁴. Si l'A.S.E. assure et finance les mesures d'assistance éducative conjointement avec les services de l'Etat, les mesures de placement prises en vertu de l'Ordonnance de 1945 relèvent en principe des services étatiques de la Protection judiciaire de la jeunesse (P.J.J.). Malgré cette stricte répartition des compétences, les prises en charge de mineurs délinquants par les services de l'A.S.E. se multiplient. Les magistrats leur adressent davantage de mineurs relevant normalement des services éducatifs de l'Etat⁴⁵. La progression des dépenses d'aide sociale à l'enfance témoigne de l'investissement croissant des départements dans le champ de la lutte contre la délinquance⁴⁶. En 2001, l'aide à l'enfance représentait 47% du total des dépenses départementales, soit un montant total de 4.4 milliards d'euros⁴⁷. Les prérogatives des Conseils généraux devraient s'étendre sous l'effet de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁴⁸. Celle-ci autorise, dans son article 59, une expérimentation de l'extension des compétences des départements pour la mise en œuvre des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire en application des articles 375 à 375-8 du Code civil. Les services de l'A.S.E. retenus pour l'expérimentation deviendront seuls compétents pour assurer l'exécution des mesures prises par les magistrats pendant une période de cinq ans. Plus encore, certains Conseils généraux s'investissent au-delà de leurs attributions traditionnelles. C'est le cas du Conseil général du Val d'Oise dont la « mission sécurité » constituée depuis avril 1999 instruit et assure le suivi administratif et financier des aides proposées aux collectivités locales (soutien à la construction de Maisons de la justice et du droit, de commissariats, de bureaux de police municipale, de mesures de réparation, de systèmes de vidéosurveillance, etc.)⁴⁹.

3- Les interventions régionales

99. Des compétences limitées et indirectes dans le champ de la lutte contre la délinquance. Si les Conseils régionaux ne bénéficient pas d'attributions directes en la matière, ils ne sont pas sans influence sur la conduite des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Chargés du développement économique, de l'aménagement du territoire et de la formation professionnelle, leurs décisions et subventions pèsent sur le développement des quartiers de la géographie prioritaire affectés par des problèmes croissants de délinquance. Les Régions participent aux opérations de restructuration urbaine, à l'enrayement du chômage des jeunes, au développement d'activités économiques. Dans le cadre du contrat de plan Etat-région pour la période 2000-2006, la

⁴⁴ Le président du Conseil général est soumis à une compétence liée quant à l'admission des enfants confiés à ses services par les magistrats. La prise en charge des mineurs peut résulter de l'application de l'article 375 du Code civil qui permet au juge d'ordonner des mesures d'assistance éducative « si la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises ». L'intervention des services de l'A.S.E. peut également découler de l'application de l'ordonnance du 2 février 1945 applicable aux mineurs délinquants lorsque le juge prescrit des mesures éducatives de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation.

⁴⁵ MERCIER M., *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, t. I, Les rapports du Sénat, n°447, 2000, p. 342 et s. ; Disponible sur : <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf> (consulté le 17 juin 2004).

⁴⁶ De 1988 à 1993, ces dépenses sont passées de 16 756 millions de francs (2554 M€) à 21 218 millions de francs (3234 M€), soit une croissance de 25%. COUR DES COMPTES, *La décentralisation en matière d'action sociale*, 1995.

⁴⁷ DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, *Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001*, Etudes et résultats, n°198, octobre 2002, p. 3.

⁴⁸ J.O. n°190 du 17 août 2004, p. 14545.

⁴⁹ Informations disponibles sur Internet : http://www.poleressources95.org/article.php3?id_article=248 (consulté le 4 novembre 2004).

Région Pays de la Loire s'est ainsi engagée à investir 61 millions de francs (9.3 M€) pour des opérations de démolition – reconstruction de logements H.L.M. et de requalification des quartiers. Si leurs participations restent marginales, certains Conseils régionaux financent plus directement les politiques de lutte contre la délinquance. Sur la période 2000-2006, cinq millions de francs (0.76 M€) ont été consacrés par la Région Pays de la Loire à des actions de formation professionnelle au profit de détenus ou d'anciens détenus. Douze millions de francs (1.83 M€) ont été affectés au financement d'opérations dans le domaine de la justice, notamment la construction de Maisons de la justice et du droit⁵⁰. Si ces subventions sont plus que modestes, la relance du processus de décentralisation depuis 2002 pourrait se traduire par une implication plus aboutie. Inscrite dans un mouvement de régionalisation des politiques publiques, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 a confié aux Régions un rôle de coordination plus important en matière d'économie et de formation professionnelle. A titre expérimental, elle a introduit la possibilité pour les Régions de gérer les fonds structurels européens dédiés à la politique de cohésion économique et sociale. Ces fonds jouent un rôle non négligeable dans les opérations de requalification des quartiers urbains dégradés.

100. Conclusion. Désormais, les politiques publiques de lutte contre la délinquance supposent le concours des collectivités locales. A différents niveaux, toutes participent à l'élaboration, au financement, voire à l'exécution des programmes. Certes, elles empiètent peu sur le cœur du monopole de l'Etat, le monopole pénal. Ce dernier reste maître de l'essentiel des prérogatives d'arrestation, de poursuite et de jugement des délinquants. La plupart des politiques initiées par les autorités locales se concentrent sur la prévention des infractions. Il existe néanmoins certaines zones de recouvrement qui témoignent d'une hybridation croissante des régulations dans le champ de la lutte contre la délinquance. En toute hypothèse, l'Etat abandonne sa posture hégémonique et partage certaines de ses prérogatives de puissance publique avec les institutions locales. Il procède à l'identique au profit d'institutions supranationales.

§2- L'internationalisation des politiques de lutte contre la délinquance

101. Une influence croissante des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Si ce phénomène d'internationalisation n'est pas récent, il connaît depuis la fin de la seconde guerre mondiale une accélération d'importance. Ce mouvement puise ses origines dans la volonté des Etats d'empêcher la résurgence de crimes contre l'humanité et d'adapter les réponses pénales à de nouvelles formes de délinquance qui se jouent des frontières nationales (A). A cet effet, les Etats membres des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne se sont dotés d'institutions et d'instruments juridiques consacrant une justice pénale internationale et susceptibles d'influer sur les politiques nationales de lutte contre la délinquance (B).

⁵⁰ *Infra* n°375.

A. Les causes de l'internationalisation

102. Une réponse aux exactions des régimes politiques totalitaires et criminels. La multiplication des outrages et actes gravement attentatoires à la dignité humaine dans la première moitié du XX^e siècle a suscité une mobilisation sans précédent des peuples et gouvernants, ceux-ci souhaitant encadrer la puissance destructrice des Etats. Déjà, suite à la première guerre mondiale, le gouvernement français entendait faire juger Guillaume II par un tribunal international pour « *offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités* » (art. 227 du traité de Versailles du 28 juin 1919)⁵¹. Les Pays-Bas ayant refusé de livrer l'ancien empereur d'Allemagne, cet article ne sera jamais appliqué et les Alliés abandonneront l'idée d'une Cour internationale pour juger les crimes de guerre. Cela étant, une fois l'idée lancée, de nombreux juristes ont réfléchi à l'élaboration d'une organisation juridictionnelle supranationale compétente pour juger des atteintes les plus graves au « *droit des gens* »⁵². L'Association internationale de droit pénal (A.I.D.P.) propose dès 1927 à la Société des Nations la création d'une chambre criminelle de la Cour permanente de justice internationale. Si plusieurs textes sont adoptés durant l'entre-deux guerres pour consacrer un ordre pénal international, aucun ne recevra de traduction pratique. Ce fut notamment le cas d'une Convention élaborée en 1937 au sujet du terrorisme et qui prévoyait la création d'une juridiction pénale internationale. Après la seconde guerre mondiale et la prise de conscience par l'opinion de la barbarie nazie, les Alliés vont reconnaître la pertinence d'un ordre pénal international pour sanctionner les exactions des promoteurs de cette idéologie raciale et celles de leurs exécutants. Lors des conférences de Moscou et de Téhéran en 1943, de Yalta et de Potsdam en 1945, les Etats-Unis, l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne, insatisfaits d'une simple victoire militaire⁵³, décident de leur jugement. De cette nouvelle problématisation des conflits politiques découle l'affermissement progressif d'une justice pénale internationale.

103. Des attentes renouvelées face à la croissance problématique de la criminalité internationale. Déjà, en 1920, H. DONNEDIEU DE VABRES écrivait dans *Les principes modernes du droit international* qu'« *il est urgent qu'à l'internationalisation du crime s'oppose l'internationalisation de la répression* »⁵⁴. Depuis le début du XX^e siècle, la criminalité progresse au fil des mutations technologiques et/ou politiques qui affectent les sociétés modernes. Des changements sociaux, politiques et économiques ont imprimé leur marque sur la progression de la criminalité : le déséquilibre démographique, les distorsions économiques entre pays pauvres et pays riches, le développement des moyens de transports et de télécommunication, l'accroissement de la mobilité des personnes, des biens et des capitaux, etc⁵⁵. Ces phénomènes ont alimenté ce que l'on nomme la

⁵¹ BAZELAIRE J.-P., CRETIN T., *La justice pénale internationale*, Paris, P.U.F., 2000, p. 13 et s.

⁵² ASCENSIO H., "La justice pénale internationale de Nuremberg à La Haye", in GABORIAU S., PAULIAT H. (dir.), *La justice pénale internationale*, Actes du colloque organisé à Limoges les 22-23 novembre 2001, Presses Universitaires de Limoges, 2002, pp. 29-44.

⁵³ « Elle n'aurait été qu'une victoire de la force contre une autre force, des armes contre les armes, alors qu'il était nécessaire d'imposer la sanction et la suprématie de la loi sur la force brutale et cynique avec deux objectifs majeurs : empêcher l'oubli et éviter le sentiment d'impunité ». BAZELAIRE J.-P., CRETIN T., *La justice pénale internationale*, op. cit., p. 42.

⁵⁴ Cité in CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 3.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 79 et s.

criminalité organisée, c'est-à-dire « *le fait de groupements (généralement de type familial, clanique ou ethnique) ou d'associations de criminels (de type « gangs » professionnels, organisations terroristes ou groupements occultes comme les sectes), qui poursuivent une volonté délibérée de commettre des actes délictueux, soit exclusivement, soit en lien avec des activités légales (de couverture et d'infiltration de la sphère économique formelle), et dont la préparation, la méthode et l'exécution des tâches se caractérisent par une organisation rigoureuse, stratégique et professionnelle. Elle est une véritable entreprise ou industrie du crime, visant une stratégie de profits, de rationalisation et d'extension internationale* »⁵⁶. Cette forme de criminalité se manifeste dans différents domaines d'activité, eux-mêmes reliés à la « *micro-criminalité* » quotidienne : la criminalité organisée de violence contre les personnes et contre les biens ; l'organisation de trafics illicites rémunérateurs (traite d'êtres humains, contrefaçons, trafics de drogues, d'armes et de matériaux sensibles, etc.), la criminalité économique et d'affaires (escroqueries et fraudes financières, douanières, corruption, blanchiment d'argent, etc.)⁵⁷. Le développement des moyens de transport et de télécommunication, la mondialisation des échanges commerciaux et la libéralisation de la circulation des personnes et des biens ont considérablement facilité la commission de telles infractions. Sur l'ensemble de la planète, le trafic de drogues représentait en 1995 un chiffre annuel d'environ 600 milliards de dollars, soit plus de deux fois le budget de la France⁵⁸. La constitution de marchés financiers internationaux multipliant les transferts de capitaux s'est traduite par une expansion des infractions économiques et financières, notamment de corruption et de blanchiment d'argent. D'après le Fonds monétaire international, les crimes blanchis représentaient en 1998 un capital de 500 milliards de dollars, soit 2% du produit intérieur brut mondial⁵⁹. Les réseaux d'immigration clandestine profitent également de cette ouverture des frontières. 500 000 personnes pénètrent illégalement sur le territoire de l'Union européenne chaque année et, selon l'Organisation internationale des migrations, jusqu'à trois millions d'immigrés clandestins vivent en Europe, dont 500 000 en France⁶⁰. Enfin, le terrorisme profite particulièrement de la mondialisation, comme en témoignent les attentats du 11 septembre 2001 perpétrés sur le sol américain. L'explosion de cet ensemble d'infractions explique la progression de l'intérêt médiatique, politique et judiciaire au sujet de la criminalité organisée depuis les années 1980⁶¹. L'indignation populaire s'est accentuée dans un contexte d'impuissance des institutions judiciaires et policières nationales. En raison du principe de souveraineté des Etats, les attributions des forces de police et des juridictions nationales ne dépassaient jamais les frontières nationales. Les délinquants profitaient de l'inadaptation des règles de droit pénal et de procédure pénale pour déjouer, en passant les frontières, tout risque d'arrestation et de condamnation. Pour réduire cette impunité de fait et entraver le développement de la criminalité internationale, les gouvernements ont progressivement et collectivement élaboré des

⁵⁶ QUELOZ N., "A-t-on encore des raisons de distinguer criminalités économique et organisée ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, 1999, p. 27.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 97.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 107, GODIVEAU Y., "Du blanchiment d'argent à l'économie criminelle : un point de vue policier", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, 1999, pp. 55-62.

⁶⁰ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2002, p. 59.

⁶¹ QUELOZ N., "A-t-on encore des raisons de distinguer criminalités économique et organisée ?", op. cit., pp. 21-39.

instruments de répression plus adaptés. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, ils font de la coopération policière et judiciaire une de leurs principales priorités⁶².

B. Les manifestations de l'internationalisation

104. Des instruments juridiques contraignants et la diffusion de nouvelles doctrines d'action à l'attention des Etats. De multiples outils sont à disposition des institutions internationales pour affermir leur influence sur la construction des politiques nationales et accroître l'effectivité d'un système pénal international. Elles soumettent des conventions et des traités à la signature de leurs membres et diffusent des résolutions, des recommandations ou des rapports. Les premiers ont une vocation contraignante alors que les seconds s'apparentent à des mesures incitatives en direction des Etats. Les traductions de l'internationalisation sont donc plurielles et vont de simples tentatives de rapprochement des politiques nationales à la consécration d'un véritable système international de justice pénale. Par souci de simplification, il convient de distinguer les mécanismes d'internationalisation qui opèrent au sein des Nations Unies (1), du Conseil de l'Europe (2) et de l'Union européenne (3).

1- Au sein des Nations Unies

105. La consécration progressive d'un système pénal mondial. Trois processus témoignent de l'éclosion d'un système pénal mondial. A partir d'engagements conventionnels, les membres des Nations Unies ont établi des procédures de coopération policière et judiciaire, défini collectivement des incriminations pénales et instauré des juridictions pénales internationales⁶³. Si plusieurs conventions ont déterminé dès la fin du XIX^e siècle les relations entre Etats, les premières initiatives consacrant réellement un ordre pénal international ont suivi directement la seconde guerre mondiale. L'Accord de Londres du 8 août 1945 donne lieu à l'installation d'un tribunal militaire international ad hoc chargé de poursuivre et de condamner les grands criminels de guerre des puissances européennes de l'Axe⁶⁴. La charte de Londres ordonne la répression des crimes contre la paix, des crimes de guerre et consacre juridiquement le concept de crime contre l'humanité. 24 criminels nazis et 6 organisations criminelles allemandes (SS, Gestapo, etc.) sont jugés du 20 novembre 1945 au 1^{er} octobre 1946. Suite à la capitulation du Japon, un second tribunal militaire est créé à Tokyo le 19 janvier 1946 pour punir les criminels de guerre japonais⁶⁵. Par la suite, la lente maturation d'un ordre pénal

⁶² Trois jours après ces attentats, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne déclaraient : « *En Europe comme ailleurs, l'horrible agression terroriste qui a frappé les Etats-Unis a bouleversé profondément nos citoyens (...) Face aux lenteurs de toutes sortes, nous serons du côté de l'initiative et de l'ambition. Pour éradiquer ce fléau, les autorités policières et judiciaires de tous les pays doivent, dans les jours qui viennent, redoubler d'efforts. (...) L'union européenne accélérera la mise en œuvre d'un véritable espace judiciaire européen commun* ». MEGIE A., "Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ? Le cas du mandat d'arrêt européen", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°55, 2004, pp. 91-120.

⁶³ SUR S., "Le droit international pénal entre l'Etat et la société internationale", in HENZELIN M., ROTH R. (publ.), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, op. cit., pp. 49-68.

⁶⁴ GARIBIAN S., "Souveraineté et légalité en droit pénal international : le concept de crime contre l'humanité dans les discours des juges à Nuremberg", in HENZELIN M., ROTH R. (publ.), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, op. cit., pp. 29-45 ; BAZELAIRE J.-P., CRETIN T., *La justice pénale internationale*, op. cit., p. 20 et s.

⁶⁵ BAZELAIRE J.-P., CRETIN T., *La justice pénale internationale*, op. cit., p. 27 et s.

international va se traduire par l'adoption de conventions définissant une série de crimes internationaux : la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 sur les infractions graves au droit humanitaire, la Convention du 2 décembre 1949 pour la répression de la traite des êtres humains, le Pacte relatif aux droits civils et politiques du 9 décembre 1966, etc. Si la guerre froide s'est chargée de ralentir la construction d'une justice pénale internationale s'agissant des crimes de guerre⁶⁶, le processus d'internationalisation s'est poursuivi au sujet du crime organisé. De multiples conventions internationales sont à l'époque signées : la Convention du 30 mars 1961 et la Convention du 20 décembre 1988 sur la répression du trafic de stupéfiants⁶⁷, la Convention du 2 février 1971 pour la prévention et la répression des actes de terrorisme, la Convention du 18 décembre 1979 contre la prise d'otage, la Convention du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, etc. Le nombre de ces conventions est aujourd'hui impressionnant⁶⁸. La période la plus récente a donné lieu à l'adoption de la Convention du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, de la Convention du 10 janvier 2000 sur la répression du financement du terrorisme, de la Convention de Palerme de décembre 2001 sur la criminalité transnationale organisée et ses protocoles additionnels contre la traite des personnes et le trafic de migrants⁶⁹, de la Convention des Nations Unies contre la corruption du 9 décembre 2003⁷⁰. Ces conventions ont considérablement pesé sur les réformes pénales françaises de ces dernières années, notamment sur la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 dite « Perben II »⁷¹. Dans le champ de la répression des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, la justice pénale internationale a reçu une nouvelle consécration à la suite des génocides perpétrés dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda⁷². Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (T.P.I.Y.) a été créé par la résolution 827 du Conseil de sécurité du 25 mai 1993 pour répondre aux massacres et déplacements de populations par les nationalistes serbes poursuivant un objectif de purification ethnique⁷³. Suite au génocide commis par l'ethnie hutue à l'encontre de l'ethnie tutsie au Rwanda entre avril et juillet 1994, la résolution 955 du Conseil de sécurité du 8 novembre 1994 s'est traduite par l'installation d'un autre tribunal ad hoc, le Tribunal pénal international pour le Rwanda (T.P.I.R.)⁷⁴.

Depuis lors, un nouveau pas a été franchi avec l'adoption du statut de la Cour pénale internationale (C.P.I.) lors de la Conférence diplomatique des plénipotentiaires des Nations Unies à Rome le 17 juillet 1998⁷⁵. « *La conception qui a prévalu dans*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁷ LABORDE J.-P., *Etat de droit et crime organisé*, Paris, Dalloz, 2005, p. 112 et s.

⁶⁸ Pour une chronologie des traités et conventions signés entre 1621 et 1999, v. ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2000, p. 1015 et s.

⁶⁹ LABORDE J.-P., *Etat de droit et crime organisé*, *op. cit.*, p. 137 et s. ; *La Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée*, R.I.D.P., vol. 71, n°3-4, 2000.

⁷⁰ TRICOT J., "La corruption internationale", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°4, pp. 753-765.

⁷¹ Loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, *J.O.* n°95 du 10 mars 2004, p. 4567 et s.

⁷² ASCENSIO H., "Les tribunaux ad hoc pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda", in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (Dir.), *Droit international pénal*, *op. cit.*, pp. 715-734.

⁷³ BAZELAIRE J.-P., CRETIN T., *La justice pénale internationale*, *op. cit.*, p. 51 et s.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 57 et s.

⁷⁵ BENNOUNA M., "La Cour pénale internationale", in ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (Dir.), *Droit international pénal*, *op. cit.*, pp. 735-746 ; BAZELAIRE J.-P., CRETIN T., *La justice pénale internationale*, *op. cit.*, p. 61 et s. ; *Cour pénale internationale. Ratification et mise en œuvre*, R.I.D.P., vol. 71, n°1-2, 2000 ; A.I.D.P., *ICC ratification and national*

l'élaboration de ce statut est très significative du recul de l'Etat et, plus précisément, du concept classique de la souveraineté en tant que fondement du droit international »⁷⁶. Les soixante ratifications nécessaires ont été réunies en avril 2002 et le statut est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Au 14 novembre 2005, le nombre de pays signataires était de 100 (27 pays d'Afrique, 25 Etats d'Europe occidentale, 15 Etats d'Europe de l'est, 21 Etats d'Amérique latine et des Caraïbes, 12 Etats d'Asie)⁷⁷. La France a quant à elle autorisé la ratification de la Convention portant statut de la C.P.I. par la loi n°2000-282 du 30 mars 2000⁷⁸, et procédé aux réformes procédurales nécessaires par la loi n°2002-268 du 26 février 2002 (art. 627 et s. C.P.P.)⁷⁹. Si les avancées obtenues grâce à l'adoption du statut de la C.P.I. sont modestes⁸⁰, la justice pénale internationale semble bien en marche. Elle a eu à connaître des exactions commises au Darfour (Soudan), en République centrafricaine, en Ouganda et en République démocratique du Congo. A ce jour, six mandats d'arrêts ont été délivrés par les chambres préliminaires et le Procureur a décidé d'ouvrir trois enquêtes⁸¹.

106. La diffusion de nouvelles doctrines d'action à l'attention des Etats. L'influence des Nations Unies sur les politiques nationales de lutte contre la délinquance se manifeste également par le biais d'incitations en direction des Etats. Le Conseil de sécurité de l'O.N.U diffuse certaines doctrines d'action dans le champ pénal. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, il a adopté le 28 septembre 2001 la résolution 1373 définissant plusieurs mesures et stratégies relatives à la lutte anti-terroriste⁸². D'autres institutions de l'O.N.U. interviennent plus précisément dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale : le Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance créé en 1950 et dénommé Commission pour la prévention du crime et la justice pénale depuis 1992, le Service de la prévention du crime et de la justice pénale, des instituts régionaux et des correspondants nationaux⁸³. A l'origine, le Comité, composé de sept experts, était chargé de conseiller les organes compétents de l'O.N.U. au sujet de la prévention du crime et du traitement des délinquants. Depuis 1992, il a laissé la place à une Commission du Conseil économique et social composée de 40 Etats membres et qui diffuse différentes doctrines et stratégies dans le champ de la lutte contre la délinquance⁸⁴. Le Service pour la prévention du crime et la justice pénale est un organe administratif qui relève du Secrétariat des Nations Unies et dont les fonctions sont diverses : promouvoir l'application des instruments et résolutions de l'O.N.U. dans les législations nationales, recueillir et analyser les statistiques internationales sur la

implementing legislation, Paris, Erès, coll. Nouvelles études pénales, 1999. Diverses informations sont également disponibles sur le site internet de la C.P.I. : <http://www.icc-cpi.int/> (consulté le 22 juin 2004).

⁷⁶ BENNOUNA M., "La Cour pénale internationale", *op. cit.*, p. 735.

⁷⁷ Pour une liste complète des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale v. <http://www.icc-cpi.int/statesparties.html> (consultée le 2 août 2006).

⁷⁸ Loi n°2000-282 du 30 mars 2000 autorisant la ratification de la Convention portant statut de la Cour pénale internationale, *J.O.* n°77 du 31 mars 2000, p. 4950 et s.

⁷⁹ Loi n°2002-268 du 26 février 2002 relative à la coopération avec la Cour pénale internationale, *J.O.* n°49 du 27 février 2002, p. 3684 et s. ; CANTEGREIL J., "Sur la seconde loi française d'adaptation du statut de Rome. Essai de prospective systématique", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 803-812.

⁸⁰ *Infra* n°218 et s.

⁸¹ Détails des affaires et procédures sur le site Internet de la C.P.I. : <http://www.icc-cpi.int> (Consulté le 2 août 2006).

⁸² BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 159.

⁸³ MARY P., CAPELAERE G., "Le programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 54-79 ; FLORE D., "Les Nations Unies : une politique mondiale dans le domaine de la justice pénale ?", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 80-91.

⁸⁴ Pour une présentation de la Commission v. <http://www.unodc.org> (consulté le 28 juin 2004).

criminalité, engager des études sur les différents aspects de la délinquance, centraliser les connaissances techniques en matière de prévention, de justice pénale, de droit pénal et de criminologie, fournir des services techniques aux Etats membres. Ces instances s'appuient sur des instituts régionaux et interrégionaux : l'Institut des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en Asie et en Extrême-Orient installé depuis 1962 à Tokyo (U.N.A.F.A.E.I.)⁸⁵, l'Institut latino-américain des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants installé au Costa Rica depuis 1975 (I.L.A.N.U.D.)⁸⁶, l'Institut européen d'Helsinki pour la prévention du crime et le traitement des délinquants créé en 1981 (H.E.U.N.I.)⁸⁷, l'Institut africain des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants installé à Kampala depuis 1987 (U.N.A.F.R.I.)⁸⁸ et l'Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice créé à Rome en 1968 (U.N.I.C.R.I.)⁸⁹. Des correspondants nationaux ont été désignés par les Etats membres à partir de 1951 pour assurer en leur sein la promotion des programmes de l'O.N.U.

Pour promouvoir auprès des Etats membres les réformes pénales qu'elles jugent nécessaires, les Nations Unies usent de différents instruments⁹⁰. L'O.N.U. organise depuis 1957 des Congrès quinquennaux pour la prévention du crime et le traitement des délinquants. Ces Congrès réunissent des représentants des Etats membres, des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que des experts dans le domaine des questions criminelles. Les thèmes abordés sont divers : la délinquance juvénile, les questions pénitentiaires, les courtes peines d'emprisonnement, les préparations à la libération, la prévention, la réforme des systèmes de justice pénale, les mesures de substitution à l'emprisonnement, etc. Au fil de ces Congrès et des études réalisées sur ces questions, les organes ou instances consultatives de l'O.N.U. ont adopté plusieurs résolutions ou recommandations⁹¹ : les principes directeurs relatifs à la prévention du crime et à la justice pénale dans le contexte du développement d'un nouvel ordre économique international en 1960, l'ensemble des règles minima concernant l'administration de la justice pour mineurs en 1985 (règles de Beijing), la déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir en 1985, les principes relatifs à l'indépendance de la magistrature en 1985, les règles minima pour l'élaboration des mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) en 1990, les principes directeurs pour la prévention de la délinquance juvénile (principes directeurs de Ryad) en 1990, les règles pour la protection des mineurs privés de liberté (1990), etc⁹². Si ces instruments ne disposent pas d'une réelle force contraignante, ils font office de guides pour élaborer ou réformer les politiques nationales de lutte contre la délinquance.

⁸⁵ Pour une présentation de l'Institut v. <http://unafei.or.jp> (consulté le 28 juin 2004).

⁸⁶ Pour une présentation de l'Institut v. <http://www.ilanud.or.cr> (consulté le 28 juin 2004).

⁸⁷ Pour une présentation de l'Institut v. <http://heuni.fi> (consulté le 28 juin 2004).

⁸⁸ Pour une présentation de l'Institut v. <http://unafri.or.ug> (consulté le 28 juin 2004).

⁸⁹ Pour une présentation de l'Institut v. <http://unicri.it> (consulté le 28 juin 2004).

⁹⁰ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 162 et s.

⁹¹ MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique*, op. cit.

⁹² Pour une présentation détaillée des différents instruments internationaux, standards, principes directeurs et recommandations élaborés sous l'égide des Nations Unies : <http://www.uncjin.org/Standards/UNRules.pdf> (consulté le 28 juin 2004).

2- Au sein du Conseil de l'Europe

107. Les instruments juridiques contraignants adoptés dans le cadre de la « Grande Europe ». A ce niveau, c'est l'application de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 qui manifeste le plus clairement la régionalisation du droit pénal⁹³. Cette Convention encadre strictement les pouvoirs répressifs des Etats dès lors qu'elle garantit et sanctionne le respect de différents droits de l'homme : droit à la vie, droit de ne pas subir de tortures, de traitements inhumains ou dégradants, droit de ne pas se voir appliquer une loi pénale rétroactive, droit de ne pas être jugé deux fois pour le même fait, droit à un procès équitable, etc. Par le biais de l'organe juridictionnel qu'elle a consacré, elle inaugure un contrôle direct sur les décisions juridictionnelles des Etats membres, comme un contrôle indirect des législations étatiques⁹⁴. La France n'a ratifié ce texte que tardivement, par une loi du 31 décembre 1973. Le droit de recours des particuliers devant la Cour n'a été admis qu'à la suite d'un décret du 7 octobre 1981. Depuis lors, nombre de décisions judiciaires et de lois pénales françaises ont été jugées contraires à la Convention⁹⁵. Ce fut le cas en matière d'écoutes téléphoniques, de traitements inhumains et dégradants, de délais déraisonnables de procédure, de garde à vue ou de détention avant jugement. Les arrêts de la Cour européenne ont un impact considérable lors des réformes des politiques pénales. Ils sont en mesure de remettre en cause l'existence d'une loi, ses lacunes et diverses pratiques pénales⁹⁶. La Cour influe sur la définition des normes pénales nationales car les Etats anticipent ses décisions pour ne pas subir de fortes condamnations. « *En définitive, cela donne à la Cour un statut un peu comparable à celui d'une cour constitutionnelle supra-nationale* »⁹⁷. En parallèle, d'autres conventions réalisées sous l'égide du Conseil de l'Europe ont été adoptées et marquent profondément la législation française. Sans prétendre dresser une liste exhaustive, quelques exemples illustrent l'affermissement de ce nouvel « *espace juridique européen* »⁹⁸ : la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972, la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 et son protocole additionnel du 15 mai 2003, la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes du 24 novembre 1983, la Convention du 8 novembre 1990 relative au blanchiment⁹⁹, la Convention sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001 et son protocole additionnel du 28 janvier 2003¹⁰⁰, la Convention du 16 mai 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au

⁹³ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 373 et s. ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, 1999, pp. 239-404.

⁹⁴ BOULOC B., "Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale. Quelques aspects d'une incidence", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp. 53-68.

⁹⁵ Pour davantage d'informations sur la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme et les arrêts rendus, consulter le site de la Cour : <http://www.echr.coe.int> (consulté le 1^{er} juillet 2004) ; LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

⁹⁶ DELMAS-MARTY M., *Raisonnement la raison d'Etat. Vers une Europe des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989.

⁹⁷ DELMAS-MARTY M., "Vers un droit pénal européen commun ?", *Arch. pol. crim.*, n°19, 1997, pp. 7-24.

⁹⁸ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, op. cit., p. 44 et s.

⁹⁹ LABORDE J.-P., *Etat de droit et crime organisé*, op. cit., p. 69 et s.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 73 et s. ; Décret n°2006-580 du 23 mai 2006 portant publication de la Convention sur la cybercriminalité faite à Budapest le 23 novembre 2001, *J.O.* n°120 du 24 mai 2006, p. 7568.

financement du terrorisme, la Convention du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme, etc¹⁰¹.

108. La diffusion de nouvelles doctrines d'action à l'attention des Etats membres. Le Conseil de l'Europe produit de fortes incitations en direction des Etats, notamment par le biais des activités du Comité directeur pour les problèmes criminels créé en 1958¹⁰². Ce dernier s'est vu assigner plusieurs missions : identifier les éléments prioritaires de coopération juridique intergouvernementale, proposer au comité des ministres des domaines d'action en matière de droit pénal, de procédure pénale, de criminologie et de pénologie. Une session plénière annuelle rassemble des délégations des Etats membres, des représentants de l'assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, des représentants de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, des observateurs étrangers et des représentants d'organisations non gouvernementales ou intergouvernementales. Il finance d'importantes recherches criminologiques¹⁰³, organise des conférences de recherche criminologique et réunit plusieurs comités d'experts¹⁰⁴. Il élabore les conventions, accords, recommandations et rapports adoptés par le Conseil¹⁰⁵. Sans prétendre à l'exhaustivité, on trouve parmi ces recommandations et résolutions la Résolution (65)1 relative au sursis, à la probation et aux autres mesures de substitution aux peines privatives de liberté, la Résolution (73)5 relative à l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, la Résolution (73)6 sur les aspects pénaux de l'abus de drogues, la Recommandation R(85)11 sur la position de la victime dans le cadre du procès pénal et de la procédure pénale, la Recommandation R(83)7 sur la participation du public à la politique criminelle, la Recommandation R(87)19 sur l'organisation de la prévention de la criminalité, la Recommandation R(87)20 sur les réactions sociales à la délinquance juvénile, la Recommandation R(87)21 sur l'assistance aux victimes et la prévention de la victimisation, la Recommandation R(95)12 sur la gestion de la justice pénale, la Recommandation R(99)19 sur la médiation pénale¹⁰⁶, la Recommandation R(2000)19 sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale¹⁰⁷, la Recommandation 2003(20) du 24 septembre 2003 concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs, la Recommandation 2003(21) du 24 septembre 2003 relative au partenariat dans la prévention de la criminalité, la Recommandation R(2003)22 du 24 septembre 2003 concernant la libération conditionnelle, la Recommandation R(2006)2 du 11 janvier 2006 sur les Règles

¹⁰¹ Toutes ces Conventions sont disponibles sur le site Internet du Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int> (consulté le 30 octobre 2005).

¹⁰² ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 171 et s. ; PONCELA P., ROTH R., "Quelles sanctions pour quelle Europe ?", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 107-124.

¹⁰³ FAUGERON C., HULSMAN L., "Le développement de la criminologie au sein du Conseil de l'Europe : état et perspectives", in TULKENS F., BOSLY H.-D. (dir.), *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 23 ; DIGNEFFE F., "Recherche criminologie et politique criminelle. Le rôle du Conseil de l'Europe", in *ibid.*, p. 59.

¹⁰⁴ Comités d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes dans le domaine pénal, sur les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile, sur la gestion des condamnés à perpétuité, sur la justice pénale transnationale, sur le traitement des délinquants sexuels, etc.

¹⁰⁵ Pour une présentation des travaux de recherche, conventions et recommandations élaborés sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels v. <http://www.coe.int> (consulté le 28 juin 2004).

¹⁰⁶ PELIKAN C., "Répercussions de la recommandation n°R(99)19 du Conseil de l'Europe sur la médiation en matière pénale", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2005, pp. 53-79.

¹⁰⁷ ROBERT M., "La Recommandation 2000(19) du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°1, pp. 47-58.

pénitentiaires européennes, etc¹⁰⁸. Ces textes promeuvent donc des réformes affectant l'ensemble des composantes des politiques criminelles nationales : peines privatives de liberté, prévention de la délinquance juvénile, blanchiment, entraide judiciaire, toxicomanie, terrorisme, partenariat local, etc¹⁰⁹. S'il ne s'agit que d'un « *infra-droit* », ces documents forment une puissante incitation en direction des Etats membres pour qu'ils modifient leur législation ou leur système de politique criminelle¹¹⁰.

3- Au sein de l'Union européenne

109. Les instruments juridiques contraignants relevant du « troisième pilier » de l'Union européenne. Au départ, le Traité de Rome du 25 mars 1957 ne concernait que l'Europe économique et ne traitait pas des questions policières et judiciaires. Les premières innovations en ce domaine ont pris la forme de groupes informels réunissant des experts ou des ministres, les dirigeants privilégiant une approche pragmatique et intergouvernementale. Il s'agissait de trouver un juste dosage entre souveraineté étatique et coopération internationale. Des structures intergouvernementales sont ainsi nées dans les années 1970 en matière de lutte contre la toxicomanie ou contre le terrorisme¹¹¹. Il faudra attendre les années 1980 pour connaître une formalisation plus poussée de la coopération inter-étatique¹¹². Certains Etats (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas) ont adopté le 14 juin 1985 l'accord de Schengen. La convention d'application de l'accord, signée le 19 juin 1990, précise une série de dispositions destinées à compenser la levée progressive des contrôles aux frontières et définit l'étendue de la coopération policière et judiciaire. Tous les Etats membres ont progressivement adhéré à l'espace Schengen, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande. Le Traité de Maastricht signé le 7 février 1992 a ensuite permis le franchissement d'un nouveau pas dans la construction d'un espace pénal européen en consacrant un domaine d'intervention inédit, le secteur « *Justice et affaires intérieures* » (J.A.I.)¹¹³. C'est la consécration de ce que l'on va désormais nommer le « troisième pilier ». Le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et le Traité de Nice signé le 26 février 2001 ont consolidé l'institutionnalisation de la coopération policière et judiciaire en engageant la mise en place d'un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* » (article 29)¹¹⁴.

Ces Traités ont considérablement renforcé le poids des institutions européennes sur la construction des politiques nationales de lutte contre la délinquance. Dans le champ du droit pénal et de la procédure pénale, si les règlements et directives communautaires, qui ont un caractère contraignant, ne s'appliquent pas au troisième pilier, le Conseil peut

¹⁰⁸ Disponibles sur Internet : <http://www.coe.int> ; PONCELA P., ROTH R., "Quelles sanctions pour quelle Europe ?", *op. cit.*

¹⁰⁹ Dans une Recommandation adoptée en septembre 2003, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a incité les Etats membres à « reconnaître que la responsabilité de la prévention du crime doit être largement partagée dans la société, et qu'une politique partenariale est un moyen concret de partager cette responsabilité et de mettre en commun des ressources diverses ». Recommandation REC(2003)21 concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité, septembre 2003. Disponible sur internet : <http://www.coe.int> (consultée le 5 septembre 2005).

¹¹⁰ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen, op. cit.*, p. 282.

¹¹¹ *Infra* n°181 et s.

¹¹² BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne, op. cit.* ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen, op. cit.*, p. 35 et s.

¹¹³ LO MONACO A., "Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures", *Rev. sc. crim.*, 1995, n°1, pp. 11- 21 ; LABAYLE H., "L'application du titre VI du Traité de l'Union européenne en matière pénale", *in ibid.*, pp. 35-64.

¹¹⁴ Versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne, *J.O.C.E.* C 325 du 24 décembre 2002, p. 1 et s. ; SOULIER G., "Le Traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale", *Rev. sc. crim.*, 1998, n°2, pp. 237-254.

adopter, depuis le Traité d'Amsterdam, des décisions-cadres « *aux fins de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres* » (article 34 T.U.E.)¹¹⁵. L'article 31 du T.U.E. précise que les Etats doivent assurer « *la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres* » et « *adopter, progressivement, des mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogues* ». L'article 29 du T.U.E. évoque également « *le rapprochement, en tant que de besoin, des règles de droit pénal des Etats membres* ». Ces décisions-cadres n'entraînent pas d'effet direct, mais comme la directive, elles obligent les Etats à transposer son contenu en droit interne, sous peine de sanction par la Cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E.). L'article 35§1 du T.U.E. dispose que la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation et la validité des décisions-cadres et des conventions conclues par les Etats membres en vertu du titre VI du T.U.E.¹¹⁶. Ces documents peuvent faire l'objet d'un recours en annulation de la part des Etats membres et de la Commission lorsque ceux-ci ne visent pas des opérations relevant de la sécurité intérieure (article 35§6 du T.U.E.). Les décisions-cadre s'appliquent à des domaines variés¹¹⁷ : décision-cadre du 15 mars 2001 sur la protection des victimes¹¹⁸, décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme¹¹⁹, décision-cadre du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé¹²⁰, décision-cadre du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, etc¹²¹. Toutes participent à la définition d'incriminations communes et à l'harmonisation des sanctions. Ainsi, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme définit les faits de terrorisme et exige des peines maximales encourues supérieures ou égales à huit ans. A l'identique, la décision-cadre du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants définit les infractions considérées et prévoit une échelle de peines. En parallèle, les Etats membres de l'Union européenne empruntent la

¹¹⁵ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 30. Néanmoins, les directives peuvent s'appliquer à certains domaines liés aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. C'est le cas de l'aide aux victimes. Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 29 avril 2004 une directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité. La directive précise que les victimes de la criminalité dans l'Union européenne doivent avoir droit à une indemnisation pour les préjudices subis, notamment dans les cas où l'infraction a été commise dans un autre Etat membre que celui où la victime réside. Directive 2004/80/CE, J.O. n°L261 du 6 août 2004, pp. 15-18.

¹¹⁶ La C.J.C.E. a rendu le 11 février 2003 (aff. C-187/01 et C-385/01) sa première décision sur une question préjudicielle visant l'interprétation d'un instrument adopté dans le cadre du Titre VI du T.U.E. Cette décision porte sur un principe fondamental du droit pénal, le *ne bis in idem*. DE BIELLEY S., "Un pouvoir juridictionnel européen en matière pénale ?", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie, Bruxelles, La Charte, 2003, pp. 195-210 ; LENAERTS K., JADOU L., "Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ?", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, éd. de l'Université de Bruxelles, 2002, pp. 199-222.

¹¹⁷ MANACORDA S., "Droit de la Communauté et de l'Union européenne. Espace de liberté, sécurité et justice de l'Union européenne", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 969-977 ; BOSLY S., VAN RAVENSTEIN M., "L'harmonisation des incriminations", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, op. cit., pp. 19-57 ; CLAISSE S., JAMART J.-S., "L'harmonisation des sanctions", in *ibid.*, pp. 59-81.

¹¹⁸ J.O.C.E. L 82/1 du 22 mars 2001. Cette décision-cadre a été suivie d'une directive du Conseil : Directive 2004/80/CE du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité, J.O. L 261, p. 15 et s. ; MANACORDA S., "Droit de la Communauté et de l'Union européenne. Espace de liberté, de sécurité et justice de l'Union européenne (2003-2004)", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 969-977.

¹¹⁹ J.O.C.E. L 164 du 22 juin 2002, p. 3 et s. ; MEGIE A., "Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ? Le cas du mandat d'arrêt européen", op. cit.

¹²⁰ J.O.C.E. L 192 du 31 juillet 2003, p. 54 et s.

¹²¹ J.O.C.E. L 13 du 20 janvier 2004, p. 44 et s. ; MANACORDA S., "Droit de la Communauté et de l'Union européenne. Espace de liberté, de sécurité et justice de l'Union européenne (2003-2004)", op. cit.

voie conventionnelle traditionnelle. Différents textes ont été adoptés : Accord sur le transfèrement des personnes condamnées (1987), Convention sur l'exécution des condamnations pénales étrangères (1990), Convention sur la procédure simplifiée d'extradition (1995), Convention d'entraide judiciaire en matière pénale (2000), etc. Sur le plan policier, les Etats s'engagent à améliorer la coopération opérationnelle des services de police et l'échange d'informations, à permettre l'enquête et la poursuite des délinquants au-delà des frontières nationales, à créer des commissariats communs, etc¹²². Sur le plan judiciaire, la coopération doit faciliter et accélérer les mesures d'extradition et l'exécution des décisions pénales, permettre le recueil et le transfert de preuves entre Etats, etc¹²³.

110. Les instruments contraignants du droit communautaire. Les instances de l'Union européenne jouent un rôle de plus en plus important, sinon dans la formation d'un droit pénal communautaire, du moins dans l'encadrement des législations pénales nationales dans les domaines couverts par le premier pilier de l'Union. Certes, le droit communautaire ne bénéficie pas d'un mécanisme intégral d'exécution. C'est le droit pénal national qui s'applique pour réprimer la violation d'une règle de droit communautaire¹²⁴. Pour autant, selon les termes de J. PRADEL et G. CORTENS, le droit communautaire a des effets positifs et négatifs sur les droits pénaux nationaux¹²⁵. Comme effet négatif du droit communautaire, la C.J.C.E. dispose du pouvoir de sanctionner les mesures nationales susceptibles d'entraver, directement ou indirectement, l'application des principes de libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Plusieurs Etats ont été contraints de modifier leur législation pénale parce que la Cour a considéré qu'il s'agissait d'entraves à l'application des règles communautaires¹²⁶. Par ailleurs, pour assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire, les instances de l'Union européenne influent sur la détermination des droits pénaux nationaux. L'article 280 du traité instituant la Communauté européenne précise notamment que « *la Communauté et les Etats membres combattent la fraude et toute activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les Etats membres* ». Des obligations de sanctionner sont parfois imposées aux Etats membres. Certes, un règlement ou une directive communautaire ne peut prescrire aux Etats d'user de la voie pénale pour réprimer les comportements nuisibles au marché communautaire¹²⁷. La voie conventionnelle est alors choisie. Par exemple, la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes du 26 juillet 1995 oblige les Etats membres à pénaliser la fraude

¹²² *Infra* n°182.

¹²³ *Infra* n°183.

¹²⁴ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, *op. cit.*, p. 441.

¹²⁵ « *On parle d'un effet négatif du droit communautaire sur le droit pénal national si une règle de droit pénal national est considérée comme incompatible avec le droit communautaire. Cette règle nationale doit s'effacer devant la norme communautaire. Le droit national est neutralisé. Par l'effet positif du droit communautaire sur le droit pénal national, on peut entendre toutes les mesures dans le domaine du droit pénal qui sont prises par les autorités nationales afin d'assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire. Cet effet positif se distingue de l'effet négatif par le fait qu'il ne s'agit pas de l'élimination d'une entrave à la réalisation du droit communautaire ou de l'interdiction d'introduire une telle entrave, mais de mesures actives qui sont prises à cette même fin* ». *Ibid.*, p. 481 et s. MANACORDA S., "Le droit pénal et l'Union européenne : esquisse d'un système", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 95-121.

¹²⁶ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, p. 357 et s. ; PRADEL J., CORTENS G., *op. cit.*, p. 483 et s.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 503 et s.

communautaire¹²⁸. L'article 1-2 de la convention dispose que « *chaque Etat membre prend les mesures nécessaires et appropriées pour transposer en droit pénal interne les dispositions du paragraphe 1 de telle sorte que les comportements qu'elles visent soient érigées en infractions pénales* »¹²⁹. D'autres projets pourraient considérablement renforcer l'action de l'Union européenne dans le champ de la lutte contre la délinquance. Les Etats, bien que réticents pour la plupart, réfléchissent avec l'appui de la doctrine et de la Commission européenne à la création d'un ministère public européen pour lutter contre les fraudes aux intérêts financiers des Communautés¹³⁰. Le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe envisageait la création d'un tel parquet pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, voire « *la criminalité grave ayant une dimension transfrontière* » (art. III-274). En conséquence, on observe que les autorités nationales sont chaque jour davantage dans l'obligation de respecter un corpus de règles élaboré à un niveau supra-national.

111. Les mesures incitatives en direction des Etats. Les institutions de l'Union européenne n'emploient pas que des voies contraignantes pour aboutir au rapprochement des législations nationales. A intervalles réguliers, le Conseil européen promeut certaines priorités de politique criminelle que les Etats membres entendent défendre et promouvoir collectivement. C'est ainsi qu'il a préconisé, lors du Conseil de Dublin en décembre 1996, une approche globale de lutte contre la criminalité organisée. A cet effet, un programme d'action a été adopté le 28 avril 1997. Il encourage plusieurs types de mesures : un recensement de toutes les actions pouvant concourir à la prévention ou à la lutte contre la criminalité organisée, la création d'un réseau judiciaire européen, l'évaluation des actions, l'obligation d'incriminer la participation à une organisation criminelle, l'échange d'informations entre organismes de surveillance des transactions suspectes, etc¹³¹. Lors du Conseil européen de Tampere en octobre 1999, les chefs d'Etats ont également développé plusieurs idées : la définition de priorités communes en matière de prévention, l'élaboration de législations « non incitatives » à la délinquance, l'échange des meilleures pratiques et l'information sur les politiques nationales, etc. Lors du même Conseil, ils ont élaboré une stratégie de prévention et de contrôle de la criminalité organisée pour le XXI^e siècle visant à améliorer la validité et la fiabilité des données sur la criminalité, à rapprocher les législations pénales sur les éléments constitutifs des infractions et les sanctions applicables à la criminalité organisée, au terrorisme et au trafic de drogues, à établir une responsabilité pénale des personnes morales en ce qui concerne la criminalité organisée, etc¹³². Le Conseil européen joue donc un rôle essentiel dans la définition concertée des stratégies anti-criminelles, y compris dans le champ de la prévention depuis que le Traité d'Amsterdam a fait de la prévention de la criminalité une priorité (article 29 T.U.E.). Depuis, tous les plans d'action de l'Union européenne

¹²⁸ *Ibid.*, p. 506 et s.

¹²⁹ J.O.C.E. C 316 du 27 novembre 1995.

¹³⁰ DELMAS-MARTY M., *Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne*, Paris, Economica, 1997 ; MANACORDA S., "Pour un Corpus Juris. Perspectives d'unification du droit pénal des affaires en Europe", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, 1999, pp. 155-176 ; VERVAELE J.A.E., "L'Union européenne et son espace pénal européen : les défis du modèle corpus juris 2000", *RD pén. crim.*, vol. 81, n°3, 2001, pp. 775-799 ; TRICOT J., "Ministère public européen et systèmes pénaux nationaux : les enjeux de l'articulation verticale", in GUIDICELLI-DELAGÉ G., MANACORDA S. (dir.), *L'intégration pénale indirecte. Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au sein de l'Union européenne*, Paris, Société de législation comparée, 2005, pp. 181-209 ; LASSALLE A., "Ministère public européen et organes de procédure européens : les enjeux de l'articulation horizontale", in *ibid.*, pp. 211-241.

¹³¹ J.O.C.E. L 191 du 7 juillet 1998, p. 4 ; BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 158 et s.

¹³² J.O.C.E. C 124 du 3 mai 2000, p. 1.

contiennent un volet prévention¹³³. L'article III-173 du projet de Constitution européenne autorisait d'ailleurs l'adoption de lois ou de lois-cadres européennes pour établir des mesures visant à encourager et appuyer l'action des Etats membres dans le domaine de la prévention du crime.

Si le Parlement européen et la Commission européenne disposent de plus faibles prérogatives dans le domaine hautement régalien de la lutte contre la délinquance, ils participent néanmoins à cette construction d'une Europe de la sécurité. Le Parlement européen joue un rôle non négligeable dans cet effort d'incitation en direction des Etats. Le 16 décembre 1993, il a adopté une résolution sur la petite délinquance dans les agglomérations urbaines qui encourageait le développement des règlements alternatifs des litiges, des mesures de décriminalisation ou encore des politiques décentralisées de lutte contre la délinquance¹³⁴. Dans une résolution du 17 novembre 1998 relative aux lignes directrices et aux mesures de prévention de la criminalité, il a également préconisé le développement de mesures de prévention sociale de la délinquance, l'amélioration de l'urbanisme dans un souci préventif, la constitution de conseils locaux de prévention, la mise en place de polices de proximité et de services d'aide aux victimes, etc.¹³⁵. Quant à la Commission, elle a notamment présenté au Conseil et au Parlement le 29 novembre 2000 une communication intitulée « *la prévention de la criminalité dans l'Union européenne – Réflexions sur des orientations communes et propositions en faveur d'un soutien financier communautaire* ». Il s'agissait de définir des domaines d'action prioritaires en matière de prévention et de contribuer à l'élaboration d'une stratégie européenne efficace. Par une communication au Conseil et au Parlement européen en 2004, la Commission a réitéré ses recommandations : traiter les incivilités, lutter contre le sentiment d'insécurité, décentraliser les politiques de lutte contre la délinquance, échanger les expériences, définir des priorités communes, définir des méthodologies communes pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions, etc. Elle a établi cinq domaines d'action prioritaires : recenser avec précision les formes de criminalité de masse, dresser un inventaire de toutes les bonnes pratiques, convenir d'une méthodologie commune, évaluer régulièrement les politiques des Etats membres, améliorer la comparabilité des statistiques nationales¹³⁶. La Commission finance plusieurs programmes de recherche et d'échanges entre Etats afin d'opérationnaliser les priorités évoquées. Depuis 1996, le programme « *Grotius-pénal* » vise à stimuler la connaissance réciproque des systèmes juridiques et judiciaires. Le programme « *Oisin* » est chargé de favoriser la coopération entre les services répressifs des Etats et la connaissance réciproque de leurs méthodes de travail et contraintes. Le programme « *Hippocrate* » encourage la coopération en matière de prévention.

112. Conclusion. Le processus de mondialisation des échanges, l'ouverture des frontières et le développement d'un certain universalisme des droits de l'homme au sein de la communauté internationale ont conduit les Etats à s'inquiéter de nouvelles manifestations de délinquance pour lesquelles les autorités nationales apparaissaient peu à même de lutter. Pour tenir compte de ce nouveau contexte mondial, ces Etats ont uni leurs forces au sein d'instances internationales et adopté des instruments juridiques communs. Ces instances internationales bouleversent l'ordonnancement des pouvoirs. Les Etats sont

¹³³ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 166.

¹³⁴ J.O.C.E. C 20 du 24 janvier 1994, p. 188 et s.

¹³⁵ J.O.C.E. C 379 du 7 décembre 1998, p. 44 et s.

¹³⁶ J.O.C.E. C 92 du 16 avril 2004, p. 2 et s.

contraints d'abandonner une part de leur souveraineté et donc, dans le champ de la lutte contre la délinquance, une portion de leur monopole pénal. Ils ne sont plus totalement maîtres de leurs systèmes respectifs de lutte contre la délinquance. Le rapprochement des stratégies nationales de lutte contre la délinquance en témoigne. Au regard de ce double mouvement d'internationalisation et de décentralisation des politiques publiques de lutte contre la délinquance, l'hégémonie de l'Etat semble donc définitivement appartenir à une période révolue. D'autres mouvements de politique criminelle accréditent ce constat. Ils concernent le développement des participations sociétales initiées par le monde marchand, des associations et des collectifs d'habitants.

Section 2 - Le développement des participations sociétales

113. La mobilisation du secteur marchand et de la société civile dans les programmes de lutte contre la délinquance. Du fait de la crise socio-économique et de la progression de la délinquance affectant la société française, les autorités publiques ont recherché depuis les années 1980 des modes alternatifs d'intervention. Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, une plus ample mobilisation des acteurs de la société civile est apparue comme le moyen de pallier les insuffisances de l'Etat providence et de relayer efficacement l'action des institutions publiques. Cette ouverture en direction des acteurs sociétaux s'est réalisée au profit de deux types d'acteurs. L'Etat a autorisé, sinon facilité, le développement des prestations marchandes de sécurité (§1). En parallèle, il s'est attaché à promouvoir l'action des associations et des habitants (§2).

§1- Les prestations du monde marchand

114. Des prestations marchandes diversifiées. Deux types d'entreprises offrent leurs services en matière de lutte contre la délinquance. Des sociétés privées mettent à la disposition de leurs clients, privés et publics, des équipements et des services destinés à accroître leur sécurité (A). D'autres appartiennent au milieu des assureurs. En sus de leurs offres en matière de réparation des préjudices résultant de la commission d'infractions, les sociétés d'assurance ont déployé plusieurs stratégies affectant les politiques de prévention, voire de répression (B).

A. Les entreprises commerciales développant des prestations liées aux politiques publiques de lutte contre la délinquance

115. La sécurité privée : un secteur en progression constante. Les prestations proposées par le secteur privé dans le champ de la lutte contre la délinquance sont extrêmement diverses. Ce secteur regroupe « *un ensemble de travailleurs indépendants, d'entreprises ou d'organisations qui fournissent des services se rapportant à la défense des biens, des personnes et de l'information, soit à une clientèle spécifique contre rémunération, soit à*

l'individu ou à l'entité qui les emploie, soit à eux-mêmes, dans le but de protéger leur personne, contre différentes menaces, risques techniques ou malveillance humaine »¹³⁷. A compter des années 1980, les pouvoirs publics ont singulièrement contribué au développement de ce secteur d'activité (1). Les entreprises ont profité de ce contexte favorable pour développer une vaste gamme de prestations (2).

1- Le processus de développement des sociétés de sécurité privée

116. Une première phase de tolérance de la part des pouvoirs publics : l'auto-organisation de la profession. Si les activités entrepreneuriales dans le champ de la sécurité remontent à la fin du XIX^e siècle¹³⁸, les sociétés de gardiennage et de détectives privés ont connu un véritable essor au début du XX^e siècle. Trois types de réactions s'offraient alors aux pouvoirs publics : l'impulsion de la croissance des sociétés de sécurité privée, le rejet ou une tolérance teintée de contrôle¹³⁹. Tardivement, et après quelques hésitations, les autorités françaises ont emprunté cette dernière voie. Elles se sont d'abord intéressées aux agences de détectives stigmatisées dans les années 1940 comme de véritables polices parallèles. Les activités de ces agences de recherche ont été encadrées par une loi vichyste du 28 septembre 1942 modifiée à la Libération par une ordonnance du 9 août 1944. Dans les années 1950 et 1960, beaucoup ont pris la forme de sociétés de gardiennage. Sous l'influence notable de groupes étrangers comme Securitas ou Brink's, les sociétés de sécurité privée n'ont plus cessé de se développer¹⁴⁰. Les réglementations des années 1970, « *ponctuelles et laxistes, dans la logique d'un certain laisser-faire* »¹⁴¹, leur permettent de s'organiser comme elles le souhaitent¹⁴². Les années 1980 deviennent donc « *l'âge d'or des entreprises de sécurité en France* »¹⁴³. Le secteur profite du développement et de la technicisation des systèmes anti-intrusion, de l'apparition de la télésurveillance et de la multiplication des implantations géographiques sur le territoire national. En 1982, l'I.N.S.E.E. dénombrait 94 000 agents de sécurité privée comprenant les personnels de surveillance, les convoyeurs de fonds, les gardiens d'usine ou de musée, les veilleurs de nuit et les maîtres-chiens. Les protestations se font néanmoins virulentes au sein de l'opinion publique, de la presse et de l'opposition socialiste et communiste. Tous réprochent les dérives des milices patronales et s'inquiètent des risques en termes de libertés publiques. Certains dénoncent, dans une perspective idéologique, le capitalisme d'Etat qui encourage ces activités entrepreneuriales. Deux faits divers retentissants vont accréditer la pertinence d'un contrôle étatique plus affermi : l'assassinat d'un clochard au Forum des Halles à Paris par les agents d'une société de sécurité privée en décembre 1981 ; l'« *opération commando*

¹³⁷ OCQUETEAU F., "L'Etat face au commerce de la sécurité", *L'année sociologique*, n°40, 1990, p. 97.

¹³⁸ *Supra* n°71.

¹³⁹ OCQUETEAU F., "L'Etat face au commerce de la sécurité", *op. cit.*, p. 107.

¹⁴⁰ Alors que sept sociétés de gardiennage sont apparues sous la Troisième République, trois durant la seconde guerre mondiale et trois à la Libération, dix-huit sociétés se constituent durant les années 1960. Le registre du commerce et des sociétés fait état de trois créations en 1970, deux en 1971, cinq en 1972, six en 1973, dix en 1974, dix en 1975, sept en 1976, quinze en 1977, douze en 1978 et dix-neuf en 1979. OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Déviance et contrôle social, n°56, 1992, p. 136.

¹⁴¹ Elles ne doivent se soumettre juridiquement qu'aux législations commerciales de droit commun, à quelques décrets (1973 et 1979) ou circulaires (1967, 1981 et 1983) qui insistent sur les nécessités d'un contrôle par le préfet. OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, *op. cit.*, p. 104.

¹⁴² OCQUETEAU F., "L'Etat face au commerce de la sécurité", *op. cit.*

¹⁴³ Vingt-sept sociétés apparaissent en 1980, quinze en 1981, vingt-trois en 1982, vingt-trois en 1983, vingt-huit en 1984, trente-six en 1985, dix-sept en 1986 et six en 1987. OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, *op. cit.*, p. 136.

des Camemberts d'Isigny » durant laquelle des employés grévistes furent expulsés par deux cents vigiles d'une société de gardiennage en mars 1982¹⁴⁴.

117. Une seconde phase de réglementation de la profession dans les années 1980. Suite à ces exactions, les pouvoirs publics ont souhaité réglementer ces entreprises pour qu'elles ne puissent plus agir au mépris des libertés publiques¹⁴⁵. Cela étant, à rebours du rejet manifesté par ses leaders avant 1981, le parti socialiste cède « à l'école du réalisme » dès son accession au pouvoir¹⁴⁶. Deux rapports formalisent la nouvelle doctrine socialiste et manifestent le pragmatisme d'un gouvernement qui considère la sécurité privée comme un « mal nécessaire ». Le pré-rapport BELORGEY sur les réformes de la police en 1982, tout en rappelant le principe de monopolisation des fonctions de sécurité par l'Etat, souligne qu'« *on ne peut remplacer 55 000 personnes privées par des effectifs de police nationale* »¹⁴⁷. La police est appelée à composer avec ces nouveaux acteurs. En contrepartie, il suggère au gouvernement d'assainir le secteur par différents biais : une définition stricte de l'objet social et du champ d'action de ces entreprises, la création d'un service spécialisé de contrôle au sein du ministère de l'Intérieur, un agrément préalable et l'amélioration des conditions de recrutement des personnels¹⁴⁸. Le rapport de la Commission des maires présidée par G. BONNEMAISON reprendra le même type d'argumentation¹⁴⁹. La loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité consacre cette approche¹⁵⁰. Plusieurs obligations sont prescrites aux sociétés de sécurité privée : ne pas exercer, sauf exceptions, de surveillance sur l'espace public ; ne pas constituer de fichiers sur les personnes ; solliciter un agrément préfectoral pour obtenir le droit d'exercer ; fournir aux services de la préfecture l'identité de tous les salariés pour vérification des conditions de moralité exigées par la loi, notamment l'absence de condamnation pénale. Cette réforme ne sera pourtant suivie d'aucun décret d'application. Les membres du cabinet du ministre de l'Intérieur craignaient de devoir assumer électoralement la création d'une véritable police privée. Ce sont les attentats terroristes de l'automne 1986 et l'alternance politique qui vont relancer le processus de réforme et participer à la légitimation du secteur privé. Le 14 septembre 1986, le Premier ministre annonce que « *les responsables des lieux privés-publics sont invités à organiser le contrôle des entrées de ces lieux* »¹⁵¹. Plusieurs décrets manifestent la reconnaissance publique des activités de sécurité privée : le décret n°86-1958 du 26 septembre 1986 sur l'autorisation administrative et le recrutement des personnels de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes ; le décret n°86-1099 du 15 octobre 1986 sur l'utilisation des matériels, documents, uniformes et insignes des entreprises de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes. Cela étant, les pouvoirs des agents de sécurité sont étroitement circonscrits. Une circulaire n°86-343 du 24 novembre 1986 précise qu'« *ils ne disposent d'aucune prérogative de puissance publique dans l'exercice de leurs fonctions* » et « *ne doivent se livrer à aucun agissement pouvant attenter à la libre circulation des personnes et des*

¹⁴⁴ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 107.

¹⁴⁵ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, op. cit., p. 239 et s.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 239.

¹⁴⁷ Cité in OCQUETEAU F., "L'Etat face au commerce de la sécurité", op. cit., p. 111.

¹⁴⁸ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 106 et s.

¹⁴⁹ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, op. cit., p. 90 et s.

¹⁵⁰ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 111 et s. ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 162 et s.

¹⁵¹ Cité in OCQUETEAU F., "L'Etat face au commerce de la sécurité", op. cit., p. 112.

véhicules (interpellations, arrestations, interrogatoires, contrôles d'identité, fouilles et palpations de personnes, fouilles de véhicules ». Ils ne bénéficient pas de prérogatives exorbitantes du droit commun. A l'instar de tout citoyen, ils ne disposent que des pouvoirs contenus dans l'article 122-5 du Code pénal au sujet de la légitime-défense et dans l'article 73 du Code de procédure pénale au sujet du droit d'appréhender l'auteur d'un crime ou délit pour le conduire devant un officier de police judiciaire¹⁵². Ces prérogatives limitées n'ont pas obéré la croissance du secteur privé. Au contraire, « *La structuration du noyau dur des activités de la sécurité privée (protection des valeurs et surveillance physique des biens immobiliers) n'aurait sans doute pas été aussi rapide en France, si elle n'avait été finalement puissamment relayée par les pouvoirs publics* »¹⁵³. En janvier 1989, les statistiques du ministère de l'Intérieur informaient sur l'accréditation de 3001 entreprises regroupant 69 429 employés et 3723 dirigeants¹⁵⁴. L'I.N.S.E.E. dénombrait 106 000 agents de sécurité privée en 1990. Alors qu'au début des années 1980, l'écart quantitatif entre policiers publics et agents privés présentait un différentiel de 60 000 au profit des premiers, cet écart s'est réduit à 40 000 dans les années 1990¹⁵⁵. En 1995, L'I.N.S.E.E. recensait 128 000 agents, soit environ la moitié des effectifs cumulés de la police (136200 agents) et de la gendarmerie (97200 agents)¹⁵⁶. Les mœurs françaises se sont donc progressivement accommodées à la présence de personnels salariés en appoint des forces régaliennes de sécurité. Les gouvernements qui se sont succédés depuis lors se sont efforcés d'affermir leur légitimité et d'amplifier leurs prérogatives.

118. Une troisième phase de consécration de la part des pouvoirs publics à partir de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995. Depuis la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité¹⁵⁷, la puissance publique considère que ces entreprises concourent à la production de la sécurité collective¹⁵⁸. Désormais, le législateur participe à la promotion du secteur privé de la sécurité. La loi du 21 janvier 1995 encourage, oblige parfois, le recours aux prestations marchandes¹⁵⁹. La loi consacre et régit les dispositifs de vidéosurveillance dans les espaces publics et dans les espaces privés ouverts au public. Elle soumet les locaux d'habitation ou les locaux commerciaux dont la taille ou la situation le justifie à des obligations de surveillance et de gardiennage. Différents décrets sont venus formaliser et spécifier les règles posées par la loi. Un décret du 17 octobre 1996 et une circulaire du 22 octobre 1996 précisent les règles relatives à l'installation et l'utilisation des technologies de vidéosurveillance¹⁶⁰. Deux décrets du 15 janvier 1997

¹⁵² OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, op. cit., p. 236.

¹⁵³ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 103.

¹⁵⁴ OCQUETEAU F., "L'Etat face au commerce de la sécurité", op. cit., p. 112.

¹⁵⁵ OCQUETEAU F., "Les agents privés de protection", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., pp. 255-263.

¹⁵⁶ OCQUETEAU F., "La sécurité privée en France. Etat des lieux et questions pour l'avenir", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 105-127 ; OCQUETEAU F., "Le secteur de la sécurité privée. Structuration economico-politique", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 413-420.

¹⁵⁷ Loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à sécurité, *J.O.* du 24 janvier 1995, p. 1249 et s.

¹⁵⁸ L'annexe I de la loi précise ainsi que « *les entreprises de gardiennage, de surveillance et de transport de fonds, d'une part, les agences privées de recherche d'autre part, exercent des activités de sécurité de nature privée. Elles concourent ainsi à la sécurité générale* ». OCQUETEAU F., "Les agents privés de protection", op. cit.

¹⁵⁹ RICHARD E., "La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, pp. 13-24.

¹⁶⁰ Décret n°96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour application de l'article 10 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *J.O.* n° 246 du 20 octobre 1996, p. 15432 et s. ; Circulaire du 22 octobre 1996, *J.O.* n°285 du 7 décembre 1996, p. 17835 et s.

imposent des obligations de gardiennage et des équipements en vidéosurveillance pour les sites commerciaux considérés comme vulnérables (parcs de stationnement, bijouteries, pharmacies, banques et commerces d'une certaine taille)¹⁶¹. Un décret du 31 mai 1997 prévoit la constitution de services d'ordre pour les manifestations sportives, récréatives ou culturelles réunissant plus de 1500 personnes¹⁶².

L'alternance politique et le retour d'une majorité de gauche en 1997 ont confirmé cette nouvelle confiance dans les prestations marchandes. Les agents de sécurité privée ont vu leurs prérogatives s'étoffer. La loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a permis aux agents de sécurité privée, sous certaines conditions, « *de procéder à l'examen visuel des bagages à main et, avec le consentement de leur propriétaire, de leur fouille* »¹⁶³. Ils ont reçu le droit de procéder à des palpations de sécurité « *en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique* », ces circonstances étant constatées par un arrêté du préfet déterminant la durée et les catégories de lieux retenues pour ces contrôles. Depuis lors, les appels en direction des sociétés privées n'ont cessé de se renforcer. La loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a précisé dans son annexe II « *qu'afin de réduire les charges dues aux gardes statiques, les dispositifs de vidéosurveillance des bâtiments seront accrus ; le transfert de ces gardes au secteur privé et à des agents relevant d'autres statuts sera développé partout où cela sera possible* »¹⁶⁴. La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a confirmé les extensions de pouvoir des agents privés contenues dans la loi du 15 novembre 2001¹⁶⁵. Depuis la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, les autorités publiques et les personnes morales de droit privé peuvent recourir, dans les lieux qui sont « *particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ou sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme* », à la vidéosurveillance des abords immédiats de leurs bâtiments et de leurs installations¹⁶⁶.

2- Les différents types de prestations privées dans le champ de la sécurité

119. Les prestations directes dans le champ de la lutte contre la délinquance. Les activités des entreprises de sécurité privée sont extrêmement diversifiées. En premier lieu, des prestations sont assurées en direction d'entreprises ou de particuliers. Les sociétés de sécurité vendent différents équipements de surveillance (caméras, miroirs, rayons X, etc.)

¹⁶¹ Décret n°97-46 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires de locaux professionnels ou commerciaux, *J.O.* n°18 du 22 janvier 1997, p. 1095 et s. ; Décret n°97-47 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance incombant à certains propriétaires ou exploitants de garages ou de parcs de stationnement, *J.O.* n°18 du 22 janvier 1997, p. 1096 et s.

¹⁶² Décret n°97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif, *J.O.* n° 126 du 1^{er} juin 1997, p. 8692 et s.

¹⁶³ Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *J.O.* n°266 du 16 novembre 2001, p. 18215 et s.

¹⁶⁴ Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *J.O.* n°202 du 30 août 2002, p. 14398 et s.

¹⁶⁵ Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *J.O.* n°66 du 19 mars 2003, p. 4761 et s. ; Décret n°2002-329 du 8 mars 2002 pris pour application de l'article 3-1 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 et relatif à l'habilitation et à l'agrément des agents des entreprises de surveillance et de gardiennage pouvant procéder aux palpations de sécurité, *J.O.* n°59 du 10 mars 2002, p. 4459 et s. ; Décret n°2005-307 du 24 mars 2005 pris pour l'application de l'article 3-2 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983, relatif à l'agrément des agents des entreprises de surveillance et de gardiennage et des membres des services d'ordre affectés à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle de plus de 1500 personnes, *J.O.* n°77 du 2 avril 2005, p. 5955 et s.

¹⁶⁶ Loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *J.O.* n°20 du 24 janvier 2006, p. 1129 et s.

de détection (alarmes, détecteurs de métaux, étiquettes électroniques, etc.) ou de contrôle d'accès (digicodes, etc.). Elles fournissent également des prestations de gardiennage, de surveillance, de convoyage de fonds, de recherche et d'enquête pour le compte de leurs clients. Particuliers et entreprises ne représentent pas leur seule clientèle. Elles développent leurs offres auprès de la police, de l'administration pénitentiaire et d'autres institutions publiques pour vendre des armes, des gilets pare-balles, des gilets de protection, du mobilier à l'épreuve du feu ou des dégradations, des produits technologiques et des équipements ou personnels de surveillance. Les collectivités locales ne sont pas épargnées par ce processus d'externalisation des fonctions de sécurité. A la fin de l'année 2000, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, environ 280 municipalités s'étaient dotées de systèmes de vidéosurveillance¹⁶⁷. Les prestations en direction de l'Etat et des collectivités locales représenteraient 18% du chiffre d'affaires des entreprises privées de sécurité¹⁶⁸. Diverses institutions, plus ou moins dépendantes de la puissance publique, recourent également aux prestations privées. L'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, la S.N.C.F. ou différents bailleurs sociaux font désormais appel à des services extérieurs en matière de sécurité¹⁶⁹. Des sociétés de sécurité assurent l'inspection et le filtrage des voyageurs ainsi que la vérification des bagages de soute dans de nombreux aéroports.

Les sociétés de sécurité se développent sous l'effet d'une externalisation des fonctions de sécurité au sein d'institutions, publiques ou privées, qui manifestent le souci constant de réduire les effectifs et les coûts salariaux¹⁷⁰. Les trois quarts des agents de sécurité appartiennent désormais à des entreprises de sécurité et seulement un quart travaillent dans le cadre de services internes aux organisations¹⁷¹. Les chiffres d'affaires de l'industrie et des services de sécurité s'en ressentent. D'après les données de l'Atlas européen « *En toute sécurité* », l'évolution des chiffres d'affaires entre 1991 et 1996 serait de 3004.7 millions de francs (457.4 M€) à 4216.8 millions de francs (642.8 M€) pour la vente d'alarmes, de 1120.1 millions (170.7 M€) à 2226.1 millions de francs (339.3 M€) pour les services de télésurveillance, de 1046.9 millions (159.6 M€) à 1582.9 millions de francs (241.3 M€) pour les systèmes de vidéosurveillance¹⁷². A partir de la même source, T. GODEFROY et C. PALLE ont calculé, pour l'année 1996, une dépense totale de 25.4 milliards de francs (3.87 Md€) pour l'achat de moyens de protection contre la délinquance¹⁷³. En 2001, le chiffre d'affaires total du secteur marchand de la sécurité a

¹⁶⁷ JOUANNEAU H., "La vidéosurveillance, une réponse pertinente à la délinquance ?", *La Gazette des communes*, n°646, mai 2002, p. 38 ; OCQUETEAU F., "Cinq ans après la loi « vidéosurveillance » en France, que dire de son application ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 101-110.

¹⁶⁸ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *op. cit.*, pp. 43-70.

¹⁶⁹ E.N.A. (Promotion Averroès 1998-2000), *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, Séminaire de questions sociales, Territoires et sécurité, 1999, p. 18 et s. Disponible sur Internet : <http://www.ena.fr/tele/qs99/secubieneco.pdf> (consulté le 28 avril 2005).

¹⁷⁰ OCQUETEAU F., "La sécurité privée en France. Etat des lieux et questions pour l'avenir", *op. cit.*

¹⁷¹ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 156 ; OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, *op. cit.*, p. 80 et s.

¹⁷² Pour une présentation détaillée des chiffres d'affaires par secteur : OCQUETEAU F., "La sécurité privée en France. Etat des lieux et questions pour l'avenir", *op. cit.*

¹⁷³ Ces auteurs ont compté parmi ces dépenses les frais relatifs au recrutement de personnels de surveillance pour un montant de 10 milliards de francs (transport de fonds, gardiennage, protection rapprochée), les moyens mécaniques de protection pour un montant de 3.6 milliards de francs (équipements blindés, serrurerie, etc.), les moyens électroniques de protection pour un montant de 10.3 milliards de francs (vidéosurveillance, etc.) et les systèmes informatiques pour un montant de 750 millions de francs. PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°78, 1998, p. 77 et s.

été estimé à 4.5 milliards d'€¹⁷⁴. Malgré le développement ininterrompu des prestations de sécurité privée, il ressort néanmoins que la France recourt moins à ce type de services que d'autres Etats occidentaux, notamment anglo-saxons¹⁷⁵. Dès les années 1980, on recensait aux Etats-Unis deux agents de sécurité pour un policier public¹⁷⁶. Le ratio d'agents privés par rapport au total des personnels de sécurité est également moins élevé que dans le reste de l'Europe. Avec 31%, le ratio français est inférieur à la moyenne de l'Union européenne (43%), à celui de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne (86%) ou encore de la Suède (59%)¹⁷⁷.

120. Les prestations indirectes dans le champ de la lutte contre la délinquance. Depuis la seconde moitié des années 1980, les offres entrepreneuriales se sont en premier lieu multipliées au sujet de la construction et de l'entretien des établissements pénitentiaires. Face à l'augmentation du nombre de détenus et pour permettre la construction de places supplémentaires, le ministre de la justice, A. CHALANDON, propose en 1986 de s'engager dans la voie de la privatisation des prisons¹⁷⁸. Le projet du ministre prévoyait de déléguer au secteur privé, outre la construction de 25 000 places, la gestion des nouveaux établissements pénitentiaires et la surveillance des détenus. Seules les fonctions de greffe et de direction devaient rester à la charge de l'Etat. Les sénateurs ayant manifesté leur opposition, la loi du 22 juillet 1987 limitera l'étendue de cette délégation de pouvoirs, l'Etat conservant ses prérogatives de surveillance. La réforme n'a donc pas consacré l'apparition d'établissements pénitentiaires purement privés comme c'est le cas aux Etats-Unis¹⁷⁹, mais la naissance d'établissements à gestion mixte¹⁸⁰. La réélection de F. MITERRAND en 1988 ne s'est pas traduite par un abandon de la réforme, mais par une limitation du nombre de places créées (13 000). L'Etat entérine la délégation de la construction et de certaines fonctions de gestion (formation professionnelle, santé, hôtellerie et maintenance). Vingt-cinq établissements sont construits de 1987 à 1992 après la conclusion de contrats entre l'Etat et différents groupements privés (DUMEZ, GECEP, GEPSA, SIGES)¹⁸¹. Ces investissements privés se sont poursuivis avec la décision du Garde des Sceaux, en 1997, de reconduire le système de gestion mixte dans les établissements du « programme 13 000 » et de l'étendre à six nouveaux

¹⁷⁴ HASSID O., "La sécurité privée : contours, controverses et nouvelles perspectives", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 271-282.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ BRODEUR J.-P., "Le contrôle social : privatisation et technocratie", *Déviance et Société*, vol. 19, n°2, 1995, pp. 127-147 ; NOGALA D., "Le marché de la sécurité privée : analyse d'une évolution internationale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, 1996, pp. 121-141.

¹⁷⁷ Au sein de l'Union européenne, la France n'est que le dixième pays en termes d'effectifs de la sécurité privée. HASSID O., "La sécurité privée : contours, controverses et nouvelles perspectives", op. cit. ; ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", op. cit.

¹⁷⁸ DELAGARDE C., HELLOIN C., HERZOG-EVANS M. et al., "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte à l'épreuve de l'expérience", *Arch. pol. crim.*, n°19, 1997, pp. 67-95 ; AKRICH M., CALLON M., "L'intrusion des entreprises privées dans le monde carcéral français : le programme 13 000", in ARTIERES P., LASCOUTES P. (dir.), *Gouverner et enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 295-317.

¹⁷⁹ WACQUANT L., *Les prisons de la misère*, Paris, éd. Raison d'agir, 1999 ; CHRISTIE N., *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Europe*, Paris, éd. Autrement, 2003.

¹⁸⁰ LAZERGES C., "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte : un exemple de politique criminelle participative", *Rev. sc. crim.*, 1998, n°1, pp. 180-186.

¹⁸¹ La maison d'arrêt des Hauts de Seine (Nanterre) en 1990, la Maison d'arrêt du Val d'Oise (Osny) en 1990, le Centre de détention de Châteaudun en 1991, le Centre de détention de Joux-La-Ville en 1990, la Maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône en 1990, le Centre de détention de Tarascon en 1990, etc. DELAGARDE C., HELLOIN C., HERZOG-EVANS M. et al., "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte à l'épreuve de l'expérience", op. cit. ; LAZERGES C., "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte : un exemple de politique criminelle participative", op. cit. ; LIWERANT O. S., "Les prisons à gestion mixte : l'entreprise dans le service public pénitentiaire", *Arch. pol. crim.*, n°21, 1999, pp. 131-159.

établissements dans le cadre du « programme 4000 »¹⁸². La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice annonce quant à elle la construction de 11000 places de prisons, dont 4000 en remplacement de places obsolètes¹⁸³. Elle permet aux entreprises privées de participer, au-delà de la fourniture de matériel, à l'entretien et à la mise en œuvre technique des dispositifs de placement sous surveillance électronique¹⁸⁴. Au 31 décembre 2004, le secteur privé gère 14.4% des établissements en activité hébergeant 25% de la population incarcérée¹⁸⁵.

Durant les années 1990, plusieurs sociétés commerciales se sont également spécialisées dans les fonctions d'ingénierie, d'audit et de conseil en direction des administrations publiques, des collectivités territoriales, d'institutions semi-publiques ou d'entreprises privées¹⁸⁶. Elles proposent différents types de prestations : aide à la définition et à l'évaluation des politiques de lutte contre la délinquance, maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance, mise à disposition d'outils cartographiques de la délinquance, appui méthodologique pour la gestion des partenariats en matière de sécurité, diagnostics thématiques de sécurité, formation des élus et des personnels, élaboration de stratégies de communication en direction de la population ou des médias, etc. Les chiffres d'affaires de ces sociétés sont en constante progression. Selon C. PALLE et T. GODEFROY, ils ont évolué d'un montant de 79.6 millions de francs en 1992 (12.1 M€) à un montant de 98.1 millions de francs (14.9 M€) en 1996¹⁸⁷. Selon le responsable d'un groupe de conseil en sûreté urbaine qu'ils ont interrogé, un audit détaillé reviendrait à environ 300 000 francs (45 000 €) pour une ville de 30 000 habitants. Depuis 1998, l'obligation faite aux partenaires locaux de réaliser des diagnostics locaux de sécurité¹⁸⁸ préalablement à la signature de contrats locaux de sécurité alimente la croissance du marché de l'ingénierie¹⁸⁹. Les deux tiers de ces diagnostics ont été réalisés par des cabinets privés. Depuis la circulaire du 28 octobre 1997 sur les contrats locaux de sécurité¹⁹⁰, vingt nouvelles sociétés se sont constituées pour profiter de ce nouveau marché. Les cabinets les plus importants ont connu une progression de leur activité de plus de 70% sur la période 1997-1999¹⁹¹. Le département « ingénierie et conseil » de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure (I.H.E.S.I.), constitué par le ministère de l'Intérieur en 1998 pour assister les partenaires des contrats locaux de sécurité, n'a pris en charge qu'un tiers des diagnostics¹⁹². « Au

¹⁸² DARBEDA P., "Le programme 4000 : des prisons sûres et humaines", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°2, pp. 396-404.

¹⁸³ *J.O.* n°211 du 10 septembre 2002, p. 14934 et s.

¹⁸⁴ CARDET C., "L'externalisation de la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique", *R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 313-324.

¹⁸⁵ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons*, Rapport public thématique, 2006, p. 126. Disponible sur Internet : <http://www.ccomptes.fr> (consulté le 20 janvier 2006).

¹⁸⁶ Ces entreprises sont aujourd'hui nombreuses dans le champ de la sécurité, de la prévention ou de la politique de la ville. : AB Associates, Espace Risk Management, Société Suretis, Cabinet CIRESE, Cabinet Dubouchet et Berlioz, Cabinet IDRH, Cabinet PERSH, Cabinet BETURE, etc. SINA F., "Expertise privée et publique dans une ville moyenne : Saint-Herblain", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., pp. 163-187 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 232 et s.

¹⁸⁷ PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, op. cit., p. 80.

¹⁸⁸ *Infra* n°212.

¹⁸⁹ BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 169-195.

¹⁹⁰ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, NOR : INTK9700174C, *J.O.* n°253 du 30 octobre 1997, p. 15757 et s.

¹⁹¹ BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts", op. cit.

¹⁹² *Ibid.* ; SIFER L., "Développer l'ingénierie en matière d'évaluation. L'exemple de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure et des contrats locaux de sécurité", in CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000-2002, Paris, La Documentation française, 2003. Disponible sur Internet :

total, la posture de l'Etat a bien plus été de laisser le secteur privé profiter de la demande d'expertise suscitée par la politique des CLS que de jouer lui-même les maîtres d'œuvre »¹⁹³. Les entreprises assurant des prestations directes ou indirectes dans le champ de la sécurité sont donc devenues des partenaires incontournables de la puissance publique dans le cadre des politiques de lutte contre la délinquance. Outre ce nouvel appui des autorités publiques, elles ont bénéficié du soutien des sociétés d'assurance qui se sont progressivement positionnées dans le champ de la lutte contre la délinquance.

B. Les sociétés d'assurance

121. De l'indemnisation des victimes à la prévention et la répression du passage à l'acte.

D'une intervention réactive axée sur la compensation des dommages liés à la commission d'infractions, les assureurs ont progressivement investi le champ de la prévention de la délinquance (1). Au-delà, forts d'un soutien étatique en la matière, ils ont développé des procédés d'enquête et de sanction « *dont certains s'apparentent à de véritables délégations d'attributs de souveraineté* »¹⁹⁴(2).

1- Le rôle des sociétés d'assurance dans la prévention de la délinquance

122. La prévention des pertes liées à la commission d'une infraction : le développement des mécanismes assurantiels.

Les prérogatives des sociétés d'assurance dans le champ de la lutte contre la délinquance se limitent traditionnellement à l'indemnisation des pertes et dommages causés aux victimes d'infractions. L'assurance-vol émerge dans la première moitié du XX^e siècle. Pendant longtemps, ce type de police n'a concerné qu'une minorité de particuliers fortunés, d'entreprises commerciales ou industrielles directement menacées par la criminalité (banques, bijoutiers, etc.)¹⁹⁵. En 1953, seuls 4% des ménages étaient couverts contre le risque de vol et 12% en 1966¹⁹⁶. Si les sociétés d'assurance ont tenté d'élargir leur clientèle en prospectant auprès de couches plus larges de populations, le marché s'est peu étendu jusqu'à la fin des années 1970. En 1972, 26% des ménages étaient assurés contre le vol, les autres considérant les risques de prédation trop limités pour contracter ce type de police. A la fin des années 1970, le nombre de cambriolages et d'infractions contre les biens se multipliant, des couches plus importantes de la population se sont assurées. Face à l'explosion de la criminalité et de manière à conserver des marges bénéficiaires, les compagnies d'assurance ont procédé à une amplification de l'offre assurantielle. En 1983, 73% des ménages étaient assurés contre le vol¹⁹⁷. La multiplication des dommages favorisant une dégradation de leurs

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000152/0000.pdf> (consulté le 21 décembre 2004). Il s'agit d'une structure légère dont l'effectif maximum est de dix personnes, qui réunit au côté du directeur, des fonctionnaires de police, des chargés d'études et des stagiaires de différentes disciplines (géographes, juristes, politistes, psychologues, économistes). LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 314 ; ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", op. cit.

¹⁹³ BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts", op. cit., p. 177.

¹⁹⁴ OCQUETEAU F., "Etat, compagnies d'assurance et marché de la protection des biens", *Déviance et Société*, vol. 19, n°2, 1995, pp. 151-158.

¹⁹⁵ LEMAITRE A., "Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention", *Déviance et Société*, vol. 19, n°2, 1995, pp. 159-168.

¹⁹⁶ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 147 et s.

¹⁹⁷ *Ibid.*

résultats financiers, les assureurs ont augmenté les tarifs et durci la procédure de règlement des sinistres¹⁹⁸. L'augmentation des primes, la tarification selon la répartition géographique des risques, la diminution des remboursements et la sélection plus sévère de la clientèle parviendront à rétablir la rentabilité de la branche vol à partir de la seconde moitié des années 1980. Selon C. PALLE et T. GODEFROY, le total des dépenses d'assurance en matière de délinquance représentait 33.3 milliards de francs (5 Md€) en 1996¹⁹⁹. Suite à une loi du 11 juillet 1990, les assureurs ont reçu pour charge d'indemniser les victimes par le biais d'un fonds de garantie alimenté par les polices d'assurance vol²⁰⁰. Plus récemment, ils ont élargi leur offre de garantie à d'autres dommages. La plupart des compagnies proposent désormais des garanties dites « *accidents de la vie* ». Ces polices couvrent les dommages liés à des attentats ou des agressions (coups et blessures essentiellement) : pertes de salaires, préjudices esthétiques, préjudices d'agrément, conséquences psychologiques. Si cette fonction indemnitaire constitue la base des activités des sociétés d'assurance, l'explosion des prédatons et la décroissance corrélative des bénéfices réalisés expliquent que ces entreprises se soient tournées vers d'autres types de prestations, notamment la prévention directe de la délinquance.

123. La prévention du passage à l'acte. Les compagnies d'assurance ne se contentent plus seulement de réparer les sinistres de leurs assurés. « *Par le biais de leur implication dans des segments de plus en plus nombreux de la « chaîne de sécurité », elles façonnent les principales modalités de la prévention des risques d'atteinte aux biens ; elles incitent les assurés à se protéger et contrôlent les résultats de cette politique* »²⁰¹. Engagées dans une « *pédagogie de la « carotte et du bâton » constamment orientée vers la mise en protection des assurés par le recours aux ressources de la sécurité privée* »²⁰², elles modulent le montant des primes et franchises selon les mesures de protection prises par leur clientèle. Lorsque cette protection leur semble insuffisante, il leur est loisible d'opposer un refus d'assurance ou de résilier le contrat. En outre, les assureurs se positionnent comme des partenaires incontournables de l'industrie de la sécurité en usant de leurs pouvoirs de certification de matériels et de services. Ils réalisent cette mission de certification par le biais du Conseil national de prévention et de protection (C.N.P.P.), association créée par les sociétés d'assurance en 1956 et reconnue d'utilité publique. Ce Conseil assure plusieurs missions : former aux différents métiers de la sécurité, adopter des mesures de normalisation et de certification, informer les différents partenaires dans le champ de la sécurité²⁰³. En 1978, l'Assemblée plénière des sociétés d'assurance (A.P.S.A.I.R.D. devenue A.P.S.A.D.) a créé un laboratoire d'essai des dispositifs de protection contre le vol. Ce laboratoire, financé par les sociétés d'assurance, a pour objet de tester les dispositifs de lutte contre les agressions, l'intrusion et le vol (serrures, grilles, alarmes, etc.). Parallèlement, l'A.P.S.A.D. a mis en place un service de contrôle des installations d'alarmes, un centre de formation à la sécurité et un centre d'études des besoins spécifiques des entreprises et des collectivités. Entre 1978 et 1988, plus de 300 types de services, 500 matériels de détection d'intrusion et 300 installateurs ont été testés

¹⁹⁸ Le rapport des sinistres aux primes est en effet passé de 52.6% en 1975 à 85.5% en 1979 et à 113.4% en 1980. *Ibid.*

¹⁹⁹ PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, *op. cit.*, p. 83 et s.

²⁰⁰ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 162.

²⁰¹ OCQUETEAU F., "Etat, compagnies d'assurance et marché de la protection des biens", *op. cit.*

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Pour une présentation des missions du C.N.P.P. : <http://www.cnpp.com> (consulté le 4 juillet 2004).

et ont reçu le label « A2P » (Assurance, Prévention, Protection)²⁰⁴. Cette marque déposée identifie tous les produits auxquels l'Assemblée plénière donne un certificat de qualification. De manière à crédibiliser davantage les organismes d'assurance, cette marque s'est jumelée à la fin des années 1980 à la marque « NF » de l'A.F.N.O.R²⁰⁵. Par le biais de ces normes de certification, les assureurs disposent d'un véritable « *pouvoir politique* »²⁰⁶. Les industriels se livrent à une véritable course pour obtenir ces labels que les assureurs conseillent à leurs clients²⁰⁷. En conséquence, « *ils façonnent l'offre et la demande dans tous les domaines techniques de la sécurité, qui puissent faire l'objet d'un rapport commercial sur lequel il est possible d'avoir prise. Les compagnies d'assurance agissent ainsi sur tous les maillons de la chaîne, sur l'ensemble des « acteurs » concernés, ce qui nous amène à conclure qu'elles maîtrisent de bout en bout la « chaîne de sécurité* » »²⁰⁸. En leur confiant en 1984 le pouvoir de prescrire ces normes de certification, l'Etat a puissamment concouru à la prééminence des sociétés d'assurance sur le marché de la sécurité²⁰⁹. Conscientes des profits réalisables, elles ont particulièrement investi dans ces activités entrepreneuriales. Certaines ont ainsi pris des participations dans des entreprises de sécurité, en sont parfois devenues des actionnaires majoritaires, voire ont créé leurs propres sociétés de sécurité²¹⁰.

2- Les pouvoirs des sociétés d'assurance dans les processus de réaction à la délinquance

124. Les pouvoirs d'enquête et de sanction des sociétés d'assurance. Face à l'explosion des demandes de règlement de sinistres, les assureurs ont commencé à se méfier des déclarations frauduleuses. Dans un premier temps, et en toute illégalité, les compagnies ont diligenté des enquêtes officieuses pour confondre les fraudeurs. Ces pouvoirs d'enquête ont été avalisés par l'Etat en 1989 avec la création de l'agence pour la lutte antifraude à l'assurance (A.L.F.A.)²¹¹. Il s'agit d'une émanation des sociétés d'assurance dirigée par un haut fonctionnaire de la police en détachement. Cet organisme bénéficie de pouvoirs d'investigation para-policiers. Il dispose de moyens spécifiques, de fichiers informatisés et d'une équipe de soixante-dix enquêteurs qui sont pour la plupart d'anciens policiers ou gendarmes. En consacrant les pouvoirs d'enquête de cet organisme quasiment autonome, l'Etat a contribué à dynamiser le marché privé de la sécurité, notamment en ce qui concerne les professionnels de recherche et d'enquête. Les « détectives » ont en effet bénéficié d'un regain de légitimité en se spécialisant dans la détection de la fraude à l'assurance²¹².

En outre, les sociétés d'assurance disposent d'un pouvoir de sanction quasiment autonome s'agissant de certains contentieux relatifs aux accidents de la circulation automobile. Par le procédé du « bonus-malus », les assureurs maîtrisent un système de sanction-rétribution qui s'adapte aux comportements automobiles des assurés. Un tel

²⁰⁴ LEMAIRE A., "Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention", *op. cit.*

²⁰⁵ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, *op. cit.*, p. 150.

²⁰⁶ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, *op. cit.*, p. 119.

²⁰⁷ OCQUETEAU F., "Etat, compagnies d'assurance et marché de la protection des biens", *op. cit.*

²⁰⁸ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, *op. cit.*, p. 125.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 121.

²¹⁰ OCQUETEAU F., "Etat, compagnies d'assurance et marché de la protection des biens", *op. cit.*

²¹¹ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, *op. cit.*, p. 125.

²¹² *Ibid.*

système confère aux assureurs des attributs quasiment judiciaires²¹³. D'après F. OCQUETEAU, « *de tels pouvoirs débouchent en fait sur des pratiques transactionnelles légales mais il en est qui restent le plus souvent occultes. A l'égard des clients importants (entreprises) il est fréquent de régler les litiges consécutifs à des sinistres suspects, selon les voies largement négociées, bref des formules de composition beaucoup plus souples et moins publicitaires que celles qui s'exercent devant les juridictions civiles ou pénales* »²¹⁴. Enfin, sans qu'il soit question de véritables pouvoirs répressifs, la loi du 8 juillet 1983 a permis aux assureurs d'intégrer le procès pénal par le biais de l'action civile. Dans l'hypothèse d'infractions d'homicide ou de blessures involontaires, l'article 388-1 du Code de procédure pénale dispose que « *lorsque des poursuites pénales sont exercées, les assureurs appelés à garantir le dommage sont admis à intervenir et peuvent être mis en cause devant la juridiction répressive* ». A différents niveaux, les sociétés d'assurance sont devenues un maillon essentiel des politiques de lutte contre la délinquance.

125. Conclusion. Si le secteur privé a profité d'effets de contexte pour se déployer, son expansion n'aurait sans doute pas été aussi rapide sans le soutien des pouvoirs publics. Ce mouvement de privatisation de la sécurité laisse une nouvelle fois supposer une perte de centralité de l'Etat en matière de politique criminelle. En 1996, une quasi-équivalence était ainsi relevée entre les sommes publiques et privées consacrées par habitant en matière de sécurité²¹⁵. Pour une dépense totale par habitant estimée à 2166 francs (330 €), environ 1196 francs (182 €) auraient été prélevés sous forme d'impôts pour financer les dépenses publiques et environ 970 francs (148 €) utilisés pour l'achat de biens et services sur le marché privé de la sécurité. Ce processus de privatisation accompagne un processus plus global de socialisation des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Depuis les années 1980, la société civile dans son ensemble est invitée à se mobiliser.

§2- Les interventions de la société civile

126. La mobilisation des associations et des habitants dans la production de la sécurité.

Dans un contexte de crise économique et institutionnelle, les participations sociétales non marchandes sont apparues comme un moyen de pallier les faiblesses de l'Etat dans le champ des régulations socio-économiques et de contribuer à la restauration des formes naturelles de sociabilité et de solidarité. A compter de la seconde moitié des années 1970, celui-ci ambitionne de remodeler les modes de gestion des villes à partir des besoins exprimés par la population et avec la participation active des associations engagées sur le terrain. Dans un Etat jacobin traditionnellement méfiant vis-à-vis des interventions communautaires, l'intégration des participations sociétales s'est appuyée sur un processus de légitimation politique (A). Forts de ce soutien politique, les modes de participation des associations et des habitants sont aujourd'hui extrêmement diversifiés (B).

²¹³ OCQUETEAU F., "Etat, compagnies d'assurance et marché de la protection des biens", *op. cit.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, *op. cit.*, p. 89 et s.

A. Le processus de légitimation des participations sociétales

127. Du rejet à la consécration des participations sociétales. Inscrites dans un système politique jacobin magnifiant la puissance régulatrice de l'Etat, les interventions des individus et des communautés ont longtemps alimenté la suspicion des pouvoirs publics. Dans les années 1970, elles vont cependant profiter de la diffusion d'idéologies autogestionnaires (1). Dès 1981, le nouveau gouvernement socialiste inaugure des politiques participatives (2). Depuis lors, cette confiance politique dans les potentiels de la société civile ne s'est jamais démentie (3).

1- L'expérimentation des idéologies autogestionnaires dans les années 1970

128. La naissance de la problématique du cadre de vie et des droits de l'usager. Au début des années 1970, une idéologie autogestionnaire se diffuse dans toute l'Europe et prend appui sur les expériences menées dans le nord de l'Europe, notamment celle du quartier de Christiana à Copenhague²¹⁶. Dans ce quartier où la police n'intervient pas, des militants alternatifs installent dès 1971 des crèches, des écoles, des centres médicaux, etc²¹⁷. Suite aux événements de mai 1968, cette nouvelle philosophie imprègne les propos d'intellectuels, d'élus et de techniciens souhaitant associer les habitants à la gestion des villes. De multiples associations se constituent alors, au sein desquelles leurs adhérents, issus majoritairement des classes moyennes, manifestent leur volonté de participer à la vie quotidienne de leurs quartiers. Au travers d'un nouveau « *paradigme du mode de vie* »²¹⁸, les comités de quartiers et les associations de défense du cadre de vie fleurissent dans les grandes métropoles²¹⁹. Les habitants des quartiers populaires y revendiquent une amélioration de leur cadre de vie, protestent contre la construction de certains aménagements, la hausse des loyers ou le tarif des transports collectifs. De façon plus formelle, des Groupes d'action municipale (G.A.M.) revendiquent une décentralisation de la gestion publique et une plus ample participation des habitants dans les processus de décision²²⁰. Pour les G.A.M., il convient d'engager « *une prise en charge collective de leurs problèmes par les intéressés eux-mêmes* »²²¹. Ce renouveau associatif s'affirme au cœur de l'identité de la « *deuxième gauche* », personnifiée à l'époque par des représentants politiques comme H. DUBEDOUT et M. ROCARD. Ce nouveau courant de pensée considère que « *l'Etat doit rendre à la société civile ce qu'il n'a cessé de lui confisquer* »²²². Plusieurs expériences médiatiques accréditent alors cette possible gestion par la base. Au sein du quartier de l'Alma-Gare à Roubaix, les pouvoirs publics acceptent de négocier la rénovation des logements avec des représentants des habitants dans un lieu de débat baptisé « *Atelier populaire d'urbanisme* » (A.P.U.)²²³. Suivie par d'autres collectivités, cette expérience a favorisé l'émergence de nouveaux principes de gestion

²¹⁶ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines, op. cit.*, p. 223 et s.

²¹⁷ A partir de ce modèle, d'autres expériences ont vu le jour en Hollande, en Italie, en Grande-Bretagne et en Belgique.

²¹⁸ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*, p. 76.

²¹⁹ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines, op. cit.*, p. 229 ; DONZELOT J., "La nouvelle question urbaine", *Esprit*, novembre 1999, pp. 83-114.

²²⁰ *Supra* n°90.

²²¹ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines, op. cit.*, p. 276.

²²² ROSANVALLON P., cité in BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*, p. 83

²²³ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines, op. cit.*, p. 283 et s.

publique : l'autonomie des habitants, leur droit à la parole, l'ouverture sur la vie de quartier²²⁴.

129. L'ébauche d'un système de participation par la circulaire du 3 mars 1977 sur les opérations Habitat et Vie Sociale. Dès son arrivée au pouvoir, V. GISCARD D'ESTAING entend se démarquer du centralisme gaullien²²⁵. « *L'individu change de statut dans l'ordre des représentations du social : hier objet d'inculcation démocratique, il est désormais sommé d'exprimer ses potentialités* »²²⁶. R. LENOIR, alors secrétaire d'Etat à l'action sociale, appréhende les associations comme une « *école de la démocratie et une garantie de liberté* », comme un moyen de contrebalancer la puissance centralisatrice de l'Etat et comme un relais pour l'action des pouvoirs publics²²⁷. En 1975, le Président de la République demande au Premier ministre de « *permettre aux groupements d'usagers et associations de sauvegarde et de promotion du cadre de vie de participer à des actions positives aidant les collectivités publiques et notamment les collectivités locales* »²²⁸. En 1976, le gouvernement soumet au Parlement une loi qui octroie aux associations un rôle semi-officiel²²⁹. Il subventionne celles qui assurent des missions de service public et introduit des incitations fiscales pour favoriser les donations. S'agissant des quartiers en déshérence, ce sont les opérations Habitat et Vie Sociale (H.V.S.) qui officialisent la participation des habitants et des associations. L'arrêté du 3 mars 1977 précise que « *la priorité reconnue à l'aspect social des problèmes posés et l'accent mis sur la participation active des habitants à la définition des projets constituent la caractéristique essentielle des interventions* »²³⁰. Il ajoute que seules seront retenues les opérations où la municipalité et les gestionnaires « *acceptent une méthode d'élaboration concertée avec les habitants* ». Ces annonces sont pourtant restées lettres mortes. Craignant la constitution de possibles contre-pouvoirs, les élus locaux ont refusé toute extension des prérogatives de la société civile²³¹. Il faudra attendre 1981 et le changement de majorité pour que les politiques participatives connaissent un nouvel essor.

2- La reconnaissance des politiques de participation à partir des années 1980

130. La consécration politique de la participation des habitants et des associations. Les conditions d'accession des socialistes au pouvoir en 1981 expliquent amplement la reprise du dialogue entamé sous le gouvernement précédent. Au cours des années 1970, le Parti socialiste, notamment le courant rocardien de la « *deuxième gauche* », s'est appuyé sur un enracinement associatif et syndical progressif²³². Les liens qu'il entretenait avec les associations lui ont permis de consolider ses positions au sein des instances

²²⁴ *Ibid.*, p. 236.

²²⁵ *Ibid.*, p. 265 et s.

²²⁶ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 81.

²²⁷ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 267.

²²⁸ *Ibid.*, p. 268.

²²⁹ Agréées par les pouvoirs publics, elles sont associées à l'élaboration du plan d'occupation des sols et bénéficient, dans certaines hypothèses, du droit de se porter partie civile.

²³⁰ Arrêté du 3 mars 1977 instituant le groupe interministériel Habitat et Vie Sociale, *J.O.* du 10 mars 1977, p. 1343 et s.

²³¹ Cette méfiance explique l'échec de nombreuses mesures allant dans le sens d'une plus grande participation de la société civile. Ainsi fut rejeté en 1978 un projet de loi qui initiait diverses modalités d'information et de participation des citoyens pour les opérations d'aménagement, le budget et la gestion de la commune. Ce projet prévoyait notamment la possibilité de consultations à l'initiative des maires ou de référendums communaux. LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, Thèse, Université de Lille II, 1999, p. 360.

²³² BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 101 et s.

municipales après les élections de 1977. Ses élites proviennent pour une bonne part du milieu associatif, en particulier des mouvements d'éducation populaire. Ce constat est particulièrement net dans les communes de banlieue. Alors que les leaders politiques des communes rurales appartiennent généralement à un groupe monolithique de notables locaux et accèdent au pouvoir grâce à des réseaux de relations hérités de la parenté, c'est à un phénomène de « *notabilisation associative* » auquel on assiste dans les banlieues²³³. Dans ces communes, les associations constituent le plus souvent les seuls lieux de ressources collectives à disposition des habitants. En raison de leur engagement bénévole, les représentants associatifs occupent rapidement des positions charnières au cœur de la cité tout en bénéficiant d'un certain « *aura de civisme* » auprès de la population²³⁴. L'influence souterraine des réseaux associatifs sera manifeste lors de l'élection présidentielle de 1981. En leur sein, les espoirs soulevés par l'alternance sont immenses. Au-delà d'une consécration pour services rendus, le nouveau Président de la République envisage la participation des associations comme un moyen de renouer les relations entre l'individu et l'Etat, de restaurer la sociabilité et la solidarité dans un Etat providence incapable de remplir ses fonctions²³⁵. Il ne s'agit plus, comme dans les années 1960, d'associer les forces vives de la nation par des procédures de consultation, mais de les impliquer directement dans la mise en œuvre de l'action publique²³⁶. « *Il s'agit de faire exister une société civile plus épaisse et de développer des espaces d'échange et de solidarité qui puissent être encastres en son sein et non pas « extériorisés » et projetés sur les deux seuls pôles du marché et de l'Etat* »²³⁷.

131. Les manifestations de l'ouverture en direction de la société civile. Dès 1981, le Premier ministre confie à son ministre du Temps Libre, au terme d'une procédure de consultation visant 600 associations nationales et locales, la préparation d'un projet de loi relatif à la promotion de la vie associative. Les lois de décentralisation confortent ce principe de participation de la société civile. La loi de répartition des compétences du 7 février 1983 dispose dans son article 1^{er} que « *les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité* ». En 1983, le gouvernement instaure un Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.), placé auprès du Premier ministre et chargé de proposer toutes les mesures susceptibles de développer et d'améliorer la vie associative. En ce qui concerne plus spécifiquement les quartiers en difficulté, plusieurs mesures sont adoptées. Le 9 octobre 1981, une loi abroge le décret-loi de 1939 qui restreignait le droit des étrangers à se constituer en association²³⁸. A la même époque, le Président nomme H. DUBEDOUT à la tête d'une Commission nationale de développement social des quartiers (C.N.D.S.Q.). Dans un rapport publié en 1982, *Ensemble, refaire la ville*, cette Commission érige la participation des habitants comme un principe

²³³ DRESSAYRE P., "Partage ou légitimation du pouvoir ? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux Etats-Unis", in MENY Y. (dir.), *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983, p. 191 ; PERALDI M., "La vie publique des cités", in MOZERE M., PERALDI M., REY H. (dir.), *Intelligence des banlieues*, Paris, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1999, p. 44.

²³⁴ DRESSAYRE P., "Partage ou légitimation du pouvoir ? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux Etats-Unis", *op. cit.*, p. 191.

²³⁵ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*, p. 93.

²³⁶ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, *op. cit.*, p. 77 et s.

²³⁷ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*, p. 93.

²³⁸ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 417.

déterminant, en rupture avec les modes de gestion urbaine traditionnels²³⁹. Ses membres considèrent qu'« aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation [...] La conduite des opérations doit alors reposer sur la volonté de prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires, dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions »²⁴⁰.

Cette argumentation vaut pour les politiques de lutte contre la délinquance. Les associations vont être conviées à s'impliquer dans les dispositifs partenariaux inaugurés à partir de 1982 (Conseils national, départementaux et locaux de prévention de la délinquance). Engagés dans une politique de prévention sociale²⁴¹, les pouvoirs publics ne peuvent se passer des micro-régulations qu'elles assurent dans le domaine du sport, de l'action sociale et de l'éducation²⁴². Au-delà, l'investissement du milieu associatif s'explique par les défaillances des équipements locaux, défaillances constatées lors des rodéos de l'été 1981²⁴³. De nombreuses structures d'accueil des jeunes sont alors fermées pour cause de personnels en vacances. Plus encore, les représentants politiques jugent leur fonctionnement rigide et peu adapté pour les jeunes les plus marginalisés. Ils mesurent au contraire toutes les potentialités de l'implication associative. En termes d'expertise, les associations connaissant mieux que quiconque les difficultés rencontrées dans les quartiers. La souplesse du cadre juridique facilite l'attribution de subventions et accélère le démarrage des opérations²⁴⁴. Enfin, les administrations centrales y voient un moyen de court-circuiter les professionnels de l'action sociale et les élus locaux en s'adressant directement aux acteurs de terrain engagés dans les associations²⁴⁵. Cette approche se concrétise lors des opérations « anti-été chaud » lancées durant l'été 1982²⁴⁶. L'administration entend accorder prioritairement ses crédits aux projets présentés par des associations ou les jeunes eux-mêmes, au détriment des clubs de prévention et des communes. Depuis lors, les appels en direction de la société civile n'ont cessé d'être réitérés par l'Etat.

3- Le développement ininterrompu du modèle de la participation

132. La réaffirmation périodique d'une nécessaire participation de la société civile dans le cadre de la politique de la ville. Densifier les solidarités locales s'est imposé comme un impératif eu égard à l'affaiblissement du militantisme et de la participation des habitants à la vie de la Cité depuis la seconde moitié des années 1980. Les élites sociales issues des classes moyennes quittent progressivement les quartiers d'habitat social alors qu'elles constituent la clientèle privilégiée des associations de localité²⁴⁷. Elles seront remplacées

²³⁹ Selon le rapport, il est nécessaire de « traiter les causes profondes de la dégradation physique et sociale de certains quartiers populaires en s'appuyant sur une mobilisation collective de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, sont concernés par la vie de ces quartiers, à commencer par les habitants eux-mêmes ». Cité in BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 400.

²⁴⁰ LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 361.

²⁴¹ *Infra* n°529 et s.

²⁴² SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, Rapport au Premier Ministre, juin 2001, p. 25. Disponible sur Internet : <http://www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000509/0000.pdf> (consulté le 14 juillet 2004).

²⁴³ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 365.

²⁴⁴ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, op. cit., p. 27.

²⁴⁵ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 365.

²⁴⁶ *Infra* n°561 et s.

²⁴⁷ DRESSAYRE P., "Partage ou légitimation du pouvoir ? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux Etats-Unis", op. cit.

par des habitants cumulant les handicaps socioprofessionnels et moins enclins à se mobiliser dans les structures associatives. A partir de 1985, les associations d'habitants comme les mouvements d'éducation populaire enregistrent une baisse du nombre d'adhésions²⁴⁸. Les associations de défense d'intérêts communs reculent au profit d'associations axées sur le développement individuel (sport, culture, etc.)²⁴⁹. La France affronte également une chute du taux de syndicalisation et une crise de la représentation politique. De 1976 au début des années 1990, le mouvement syndical perd la moitié de ses effectifs²⁵⁰. La participation électorale décline sous l'effet du discrédit qui affecte la classe politique. A partir de ces constats préoccupants, les gouvernants ont pris conscience de la nécessité de revivifier la démocratie locale et la participation des habitants²⁵¹. Si le militantisme reste malgré tout prégnant dans les quartiers d'habitat social²⁵², ils entendent soutenir davantage le milieu associatif et les initiatives des habitants. A cet effet, les discours politiques en faveur de telles mobilisations se sont faits récurrents²⁵³. Dans une circulaire du 31 décembre 1998, le gouvernement de L. JOSPIN s'est engagé à soutenir, par le biais des dispositifs de la politique de la ville, les initiatives concourant à l'exercice de la citoyenneté, à la participation des usagers au fonctionnement des services publics et à l'expression collective des habitants. Dans la même perspective, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité comporte un important volet sur la participation associative²⁵⁴.

133. Les appels en direction de la société civile dans le cadre des politiques de lutte contre la délinquance. Nombre de représentants politiques perçoivent le sentiment d'insécurité comme la résultante d'un sentiment d'impuissance des individus face aux phénomènes de délinquance, impuissance amplifiée par l'impression de ne pas être entendus par les pouvoirs publics. Ils ont donc vu dans l'organisation de réunions périodiques entre les habitants, les représentants associatifs et les pouvoirs publics un moyen de développer les occasions d'échanges, de permettre aux individus de sortir des situations de repli de sociabilité et d'appréhender l'étendue de la délinquance de manière plus objective. Ces rencontres sont également appréhendées comme un outil pour dégager une analyse plus fine des situations délinquantes, évaluer le sentiment d'insécurité et l'importance des victimations au niveau local. A partir des informations détenues par les habitants et des attentes qu'ils formulent, ils espèrent apprécier plus finement les types de programmes à engager et leurs impacts sur le degré de satisfaction de la population. Au-delà, une collaboration active des habitants est recherchée pour limiter, outre le sentiment d'insécurité, l'insécurité objective. Les pouvoirs publics pensent que cette implication est susceptible de produire une réduction des faits générateurs d'insécurité. Par le biais d'un dialogue actif avec les professionnels des

²⁴⁸ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 90.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 66 ; WORMS J.P., "L'individu, défi et chances pour les associations", *Projet*, n°264, 2000, pp. 35-43.

²⁵⁰ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 89.

²⁵¹ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 51.

²⁵² PERALDI M., "La vie publique des cités", in MOZERE L., PERALDI M., REY H. (dir.), *Intelligence des banlieues*, op. cit., p. 31.

²⁵³ Ainsi, en juin 1998, le gouvernement de L. JOSPIN a rappelé cette exigence de participation lors d'un Comité interministériel des villes. A cette occasion, le message gouvernemental fut formel : « il convient désormais de franchir une nouvelle étape en demandant aux habitants, en amont de l'élaboration des projets, de se prononcer sur les priorités d'action qui leur sont destinées et d'encourager fortement leurs initiatives. [...] Il importe plus que jamais que soient encouragées, au-delà de notre système de représentation et sans modèle préconçu, les démarches qui permettent d'associer les habitants au devenir de leurs villes ». Selon le gouvernement, « la participation des habitants est indissociable de la citoyenneté. Elle est à la fois le moyen, l'objectif et la finalité de la politique de la ville ».

²⁵⁴ *Op. cit.*

problèmes de délinquance, ils espèrent inculquer à la population des comportements limitant les risques de victimation. Il s'agit de lui donner les moyens de prendre en charge, pour partie, sa propre sécurité.

Ces considérations ont justifié un processus de diversification des modalités de participation des habitants. Néanmoins, à la différence des dispositifs relevant de la politique de la ville, aucune obligation de concertation n'a été édictée au sujet des politiques publiques de lutte contre la délinquance. L'Etat se contente de procédés d'incitation à destination de ses partenaires. La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité précise que « *la population concernée doit, par l'intermédiaire d'associations d'habitants de quartiers, être associée à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des actions conduites [...]. Dans cet esprit, il y a lieu d'insister sur l'intérêt des rencontres régulières entre les autorités, y compris au plus haut niveau, et les populations les plus exposées. L'objet de ces rencontres est double : d'une part, permettre aux autorités d'entendre les doléances des victimes et d'en tirer toutes les conséquences, d'autre part, expliquer la réalité de la délinquance, les modalités de son traitement ainsi que les résultats obtenus* »²⁵⁵. La circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité ajoute que « *l'action des services publics doit viser à faire disparaître le sentiment d'abandon et d'injustice qui peut être ressenti par certains de nos concitoyens et qui alimente pour partie le sentiment d'insécurité* »²⁵⁶. Ces circulaires encouragent, sans être exhaustives, plusieurs dispositifs de participation : représentation indirecte par le secteur associatif, réunions de quartiers, conseils locaux de la jeunesse, enquêtes auprès de la population. Plusieurs ministères se sont engagés dans cette voie, notamment le ministère de la Justice. Par une circulaire du 26 février 2002, il a promu auprès de ses services une culture du partenariat avec le secteur associatif²⁵⁷. Ce texte leur enjoint de réaliser plusieurs objectifs sur le plan opérationnel : une meilleure connaissance réciproque, la prise en compte des contraintes et obligations liées aux fonctionnement associatif, l'élaboration de diagnostics partagés sur les situations locales, l'élaboration de propositions d'action à mettre en œuvre, la continuité des politiques judiciaires locales impliquant le secteur associatif, etc. A cet effet, le ministère a désigné dans chaque Cou d'appel des magistrats délégués à la politique associative et instauré une Commission nationale de la politique associative. Cette dernière, présidée par le Garde des Sceaux, composée de personnels des différentes directions du ministère et de plusieurs présidents d'associations²⁵⁸, est chargée d'améliorer et de simplifier les relations entre les associations et l'institution judiciaire. Pour concrétiser ces stratégies d'ouverture en direction des acteurs de la société civile, plusieurs modalités pratiques de participation ont été inaugurées.

²⁵⁵ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, NOR : INTK9700174C, *J.O.* n°253 du 30 octobre 1997, p. 15757 et s.

²⁵⁶ Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité, NOR : INTK99001134C, *J.O.* n°136 du 15 juin 1999, p. 8719 et s.

²⁵⁷ Circulaire de la Direction des affaires criminelles et des grâces relative à la politique associative du ministère de la justice du 26 février 2002, NOR : JUSD0230049VC, *B.O.M.J.*, n°86.

²⁵⁸ Le Président de l'Institut national d'aide aux victimes et de la médiation (I.N.A.V.E.M.), le Président de la fédération des associations sociojudiciaires « citoyens et justice », le Président de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, le Président de l'U.N.I.O.P.S.S., le Président de la F.A.R.A.P.E.J., le Président de l'Association nationale des visiteurs de prison, les Présidents de deux associations intervenant « *hors du champ des grands réseaux associatifs mais conduisant des actions phares de portée nationale* » nommés pour deux ans par le Garde des Sceaux.

B. Les différents types de participation sociétale

134. Des modes de participation diversifiés. Pour favoriser l'implication des habitants et des associations, les institutions publiques disposent d'un panel de choix important. Certains dispositifs s'adressent directement aux habitants d'une ville ou d'un quartier en difficulté (1). Le plus souvent, les pouvoirs publics privilégient l'intervention d'intermédiaires, les associations (2).

1- Les modes de participation des habitants

135. Les dispositifs dédiés à l'information et à la consultation des habitants. Mode de participation des habitants le plus fréquemment rencontré, ces dispositifs ont des formes très diverses suivant les contextes locaux²⁵⁹. Deux appellations identiques peuvent en réalité renvoyer à des fonctionnements très éloignés. Sous la forme d'Assises, certaines communes organisent de grandes rencontres communales : Assises de l'urbanisme (Thiers), Assises de la citoyenneté (Lanester), Assises de la ville (Créteil, Bobigny, Nanterre), etc. D'autres privilégient des réunions plus périodiques au sein d'instances communales à vocation généraliste : Conseil communal de concertation (Lille), Conseil communal de la citoyenneté (Niort), Conseil consultatif de la vie locale (Montreuil), Conseil économique et social local (Rezé, Guyancourt), etc. Ces instances consultatives sont parfois thématiques et abordent les questions liées à l'urbanisme, aux services publics, etc. : Comité d'usagers des services publics (Rennes), Conseil consultatif de l'urbanisme (Grenoble), Café de l'initiative (Nice), etc. Certaines s'adressent à des populations spécifiques comme les mineurs, les personnes âgées ou encore les étrangers : Conseil pour la citoyenneté des étrangers (Nantes), Conseil consultatif des étrangers (Grenoble, Paris, Strasbourg), Conseils d'enfants et Conseils de jeunes (environ dans 1300 communes), Conseil des sages, etc. D'autres s'appuient sur une subdivision en quartiers : assemblées de quartiers (Rennes), Carrefours Citoyens (Nantes), Comités consultatifs de quartier (Nantes, Aubervilliers), Comités consultatifs de secteur (Grenoble), Comités d'initiatives citoyennes (Bobigny), Conseils de résidents (Creil), etc. Quelques municipalités empruntent la voie d'une participation plus informelle, notamment par la désignation d'habitants-relais (La Courneuve, etc.), d'élus ou adjoints de quartiers, d'agents de proximité (Saint-Herblain, La Rochelle) ou de coordonnateurs de quartiers (Aubervilliers) chargés de porter les revendications des habitants auprès de la mairie. En parallèle, les collectivités locales alimentent parfois des fonds de participation des habitants²⁶⁰. Il ne s'agit plus de convier la population à un processus de concertation mais de dégager des crédits destinés au financement de projets conçus et mis en œuvre par les habitants eux-mêmes. Ces fonds visent à promouvoir la prise d'initiative et l'auto-organisation des habitants pour qu'ils contribuent à l'animation des quartiers et à la restauration du lien social.

La plupart de ces dispositifs de consultation se contentent d'aborder des questions liées au cadre de vie ou à la politique de la ville, au détriment des questions de sécurité. Pour traiter de cet épineux sujet, les municipalités et les administrations étatiques privilégient l'édition d'outils d'information ou l'organisation de réunions ponctuelles. Les

²⁵⁹ "104 instances et dispositifs participatifs ou de concertation", *Territoires*, n°441, Cahier 2, octobre 2003, pp. 28-30.

²⁶⁰ Ces fonds portent différents noms selon les collectivités locales initiatrices : fonds de soutien à l'initiative, fonds de participation, fonds d'aide à projets, etc.

collectivités locales mobilisent les médias locaux, notamment les journaux municipaux (communiqués de presse, publications de statistiques, interviews de professionnels de la sécurité, articles). Elles impriment de multiples brochures fournissant à leurs administrés des informations sur l'état de la délinquance, sur les politiques engagées ou sur les mesures de précaution à adopter pour éviter toute victimation. Elles recourent parfois à des sondages d'opinion ou à des questionnaires auto-administrés pour mesurer les attentes et les insatisfactions de la population. Quelques institutions dépassent néanmoins le stade d'une simple politique de communication et organisent des réunions ou des groupes de parole entre élus, professionnels et habitants. Dans les communes de Perpignan, Grenoble et Montreuil, des expériences innovantes ont vu le jour sous l'égide du ministère de la Ville et avec la collaboration de chercheurs²⁶¹. D'autres collectivités locales ou institutions publiques rémunèrent des consultants pour animer des échanges entre professionnels, élus et habitants²⁶². Si ces modes de communication démontrent la volonté des pouvoirs publics d'associer la population aux réflexions sur la conduite des politiques publiques de lutte contre la délinquance, il est rarement question d'une participation directe des individus à la gestion de leur sécurité.

136. Le cas particulier des comités de vigilance. La Grande-Bretagne, les Etats-Unis, le Canada ou encore l'Allemagne s'appuient davantage sur leurs ressortissants. Ces Etats ont mobilisé des mécanismes de régulation communautaires pour renforcer le contrôle social informel²⁶³. Dès les années 1960, les Etats-Unis expérimentent des « *Neighbourhood Watch Schemes* » (N.W.S.)²⁶⁴. Sous la forme de patrouilles de résidents, les citoyens surveillent les habitations, commerces et véhicules alentours. Ils signalent les faits ou individus suspects aux forces de police. Plusieurs bénéfices sont alors escomptés : une responsabilisation des habitants, une meilleure information de la police, une diminution du nombre de cambriolages et une amélioration du taux d'élucidation des infractions. La Grande-Bretagne importe ce dispositif au milieu des années 1980 et la formule connaît un rapide succès. De 1988 à 1992, la proportion de foyers affiliés à un N.W.S. est passée de 18% à 28%²⁶⁵. En 1998, on recensait quatre millions de foyers investis dans ces programmes²⁶⁶. Quelques villes allemandes ont introduit des dispositifs relativement similaires de surveillance communautaire²⁶⁷. Dans les années 1990, des « *partenaires de sécurité* » ont été désignés en Brandebourg. Au nombre de 660 en 1999, ces partenaires sont désignés par les habitants avant d'être réunis par le maire ou des fonctionnaires de police à l'occasion d'assemblées de citoyens pour la sécurité. Simples citoyens ou membres d'associations d'autodéfense, ils se chargent de dénoncer à la police les dangers et les délits observés sur le ressort de la

²⁶¹ Pour une présentation détaillée de ces trois expérimentations, BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, Paris, éd. de la D.I.V., coll. Etudes et recherches, 2000, pp. 111-150.

²⁶² C. ROJZMAN est ainsi intervenu à Nantes pour animer des « groupes de projets » réunissant des responsables institutionnels, des professionnels, des agents de services publics et des habitants. Pour une présentation détaillée du mode de fonctionnement de ces groupes de projet, ROJZMAN C., *Savoir vivre ensemble*, Paris, Syros, janvier 1998.

²⁶³ MARCUS M., "Les politiques de prévention en Europe", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 527-534.

²⁶⁴ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 130 et s. ; VINDEVOGEL F., "La mobilisation des énergies privées pour l'amélioration de la sécurité publique à New York", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago : en finir avec les mythes*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 2003, pp. 81-107.

²⁶⁵ CRAWFORD A., "Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles : nouvelles stratégies et nouveaux développements", *Déviance et Société*, vol. 25, n°4, 2001, pp. 427-458.

²⁶⁶ I.H.E.S.I., *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, Paris, La documentation française, 1998, p. 58.

²⁶⁷ GROLL K.H.G., REINKE H., "Diffusion de la sécurité à la société civile ou « policierisation » du social. La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, pp. 57-76.

commune. Les autorités bavaroises sont allées plus loin en créant en 1994 une « *Garde de sécurité* » dont les effectifs ont atteint le nombre de 390 personnes en 1999. A la différence des partenaires brandebourgeois, les membres de la garde disposent de prérogatives policières. Outre leur fonction de ronde, de surveillance et de transmission d'informations à la police, ils sont en droit d'interpeller les individus, de les interroger, de contrôler leur identité et de leur demander de quitter un lieu public. En France, ce type de dispositifs n'a pas retenu l'attention des pouvoirs publics, du moins jusqu'à une période très récente. Dans un Etat où les fonctions de sécurité sont monopolisées par des professionnels²⁶⁸, ces modes de surveillance communautaire suscitent la méfiance des institutions autant que de la population. Ce mouvement de professionnalisation s'est traduit par une « *passivité des citoyens* » et une « *dévalorisation des responsabilités individuelles* »²⁶⁹. En outre, imprégnée de l'image fortement connotée des milices, l'opinion publique craint les dérives éventuelles d'un contrôle social abusif²⁷⁰. La constitution de groupes de résidents pour surveiller l'espace public est donc un phénomène peu fréquent. Ceux qui se sont organisés n'ont guère agi au-delà de courtes périodes²⁷¹. Il faut dire que les expériences anglo-saxonnes sont difficilement transposables en France. En Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, les traditions communautaires sont bien plus prégnantes qu'en France. La forte communautarisation des problèmes sociaux facilite la mobilisation des citoyens autour des projets de surveillance collective.

En toute hypothèse, l'efficacité des dispositifs de surveillance communautaire prête à discussion²⁷². Les évaluations réalisées à ce sujet montrent qu'ils ont peu d'impact sur la fréquence des cambriolages et sur le sentiment d'insécurité²⁷³. Les pouvoirs publics parviennent difficilement à mobiliser les habitants des quartiers les plus affectés par l'insécurité. La plupart voient donc le jour dans des lieux qui nécessitent modérément une surveillance active. Enfin, l'implication des habitants restant ponctuelle, ces dispositifs tombent rapidement en désuétude. Malgré ces réserves, ces expériences pourraient connaître à l'avenir un regain de légitimité en France. Lors des émeutes

²⁶⁸ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 113 et s.

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ MARCUS M., "Les politiques de prévention en Europe", op. cit.

²⁷¹ Par exemple, à Roubaix, au début des années 1980, des habitants ont assuré, quelques temps seulement, des rondes en portant un badge « *moi je protège les papys mamies* ». En 1990 à Nice, environ 200 résidents d'un foyer pour immigrés se sont chargés de chasser, à l'aide de pierres, une centaine de dealers qui utilisaient les lieux pour leurs trafics. En mai 2002, des habitants du quartier des Quinze à Strasbourg ont décidé de chasser les prostituées et leurs clients en raison des nuisances qu'ils causaient (bruit, seringues abandonnées, etc.). Si l'on observe quelques initiatives de ce genre, elles ont rarement perduré, notamment du fait des réticences des forces de police. TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 173-188 ; ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", op. cit. Plus récemment, lors des violences urbaines qui ont touché plusieurs quartiers sur l'ensemble du territoire français, quelques groupes de résidents se sont mobilisés, spontanément ou à la demande de leurs maires, pour surveiller les lieux sensibles. "A Sevrans, les habitants en rondes de surveillance", *Libération*, 8 novembre 2005 ; "A Grigny, les habitants se mobilisent la nuit pour protéger les lieux publics", *Le Monde*, 8 novembre 2005 ; "A Asnières, c'est le maire qui chauffe les nuits", *Libération*, 9 novembre 2005.

²⁷² Les expériences bavaroises et brandebourgeoises ont révélé une bonne reprise en main de la responsabilisation des citoyens et une nette évolution des mentalités sur les rôles respectifs des citoyens et des policiers. En revanche les résultats semblent plus mitigés s'agissant de l'efficacité des « gardes de sécurité » bavarois. OCQUETEAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Toulouse, Erès, 2001, pp. 155-164 ; ROBERT P., "Evaluer la prévention", *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, pp. 53-70 ; SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 119-153.

²⁷³ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., pp. 130 et s. ; CRAWFORD A., "Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles", op. cit.

urbaines de novembre 2005²⁷⁴, des patrouilles de volontaires ont été constituées par des associations musulmanes pour assurer la sécurité des quartiers et dialoguer avec les jeunes²⁷⁵. Dans ses vœux à la presse le 12 janvier 2006, le ministre de l'Intérieur, N. SARKOZY, a précisé qu'il envisageait de créer une « *réserve citoyenne* » de la police nationale composée de bénévoles agréés par la police souhaitant « *donner un peu de leur temps pour apporter leur contribution à la création d'une meilleure sécurité* »²⁷⁶. Ceux-ci ne disposeraient d'aucune prérogative de puissance publique et ne participeraient pas aux missions de la police. Ils effectueraient « *des missions de médiation, de relation avec la population, de sensibilisation à la loi et à la bonne conduite* ». Cela étant, il n'est pas certain que cette proposition emporte une adhésion politique suffisante²⁷⁷. La plupart des représentants politiques se refusent d'impliquer activement les résidents dans la surveillance de leurs lieux d'habitation. Parce qu'ils privilégient l'information et la consultation, la participation des habitants reste, et restera sans doute, mesurée. En réalité, les autorités parviennent difficilement à approcher la population sans recourir à un intermédiaire, les associations.

2- Les modalités de participation des associations

137. Les interventions associatives dans le cadre de la politique de la ville et la prévention de la délinquance. Il suffit de consulter les documents budgétaires relatifs à la politique de la ville pour mesurer l'importance des activités associatives dans les quartiers de la géographie prioritaire. Depuis le début des années 1980, les associations se sont vues attribuer des subventions dont la progression est quasi constante. Depuis 1990, 1% des crédits de la politique de la ville sont consacrés annuellement au soutien d'associations locales d'habitants²⁷⁸. 73% des budgets affectés aux contrats de ville pour l'année 2000 ont été redistribués au profit d'associations²⁷⁹. Pour un franc (15 cts €) dispensé par l'Etat, les associations ont perçu 1.4 francs (20 cts €) de la part d'autres institutions : les municipalités (27% du financement), le Fonds d'action sociale (10%), les Conseils généraux (8%), les Conseils régionaux (8%). Evalué à 670 millions de francs (102.14M€) en 1994, le montant des crédits spécifiques accordés aux associations dans le cadre des contrats de ville représentait 1.35 milliards de francs (0.21 Md€) en 2000. Ces financements constituent une part essentielle du budget des associations, le montant total de leurs engagements étant d'environ 4 milliards de francs (0.61Md€) pour la même année.

Les projets associatifs dans les quartiers de la géographie prioritaire sont extrêmement divers. Environ 15 000 associations, sur 700 000 recensées en France, opèrent au sein de la géographie prioritaire²⁸⁰. La jeunesse est leur cible privilégiée²⁸¹. Elles se consacrent à l'action sociale en faveur des familles, de l'enfance et des jeunes (30% des crédits spécifiques), à l'accompagnement scolaire et périscolaire (13% des crédits), à des

²⁷⁴ *Infra* n°361.

²⁷⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans : Emeutes, jihadisme et dépolitisation*, Rapport Europe n°172, p. 21. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 16 avril 2006).

²⁷⁶ Disponible sur le site Internet du ministère de l'Intérieur : <http://www.interieur.gouv.fr> (consulté le 1^{er} février 2006).

²⁷⁷ Certains hommes politiques se sont aussitôt démarqués des positions du ministre de l'Intérieur, notamment A. BEGAG, ministre de l'Egalité et des Chances, qui a précisé que la fonction policière devait rester entre les mains de professionnels.

²⁷⁸ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, op. cit., p. 28.

²⁷⁹ En 2000, sur les 771.13 millions de francs (117.56 millions d'euros) de crédits d'Etat délégués dans le cadre des contrats de ville, les associations ont reçu environ 563 millions de francs (85.83 M€). *Ibid.*, p. 38.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 13.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 48.

activités artistiques et d'éducation culturelle (18%), à des activités sportives (13%). Selon J.-C. SANDRIER, 61% des subventions spécifiques des partenaires de la politique de la ville sont dédiées à la jeunesse. D'autres activités relèvent du développement économique et plus particulièrement des politiques de formation (17% à 20% des subventions). La prévention de la délinquance et l'aide aux victimes représentent quant à elles 11% des financements attribués aux associations dans le cadre de la politique de la ville. Les activités, les statuts comme les modes de fonctionnement des associations mobilisées sont très différents. Certaines recourent principalement à des bénévoles, disposent de faibles budgets et fonctionnent de manière très informelle. A l'opposé, d'autres associations sont fortement institutionnalisées, mobilisent davantage de professionnels et disposent d'une surface financière importante. Depuis le début des années 1980, la scène associative s'est partiellement transformée dans les quartiers de la géographie prioritaire. De petites associations, moins institutionnalisées, ont rejoint les grandes associations d'éducation populaire ou d'animation socioculturelle qui dominaient jusqu'alors. Des jeunes issus de l'immigration ont emprunté la voie associative pour faire émerger des lieux d'expression et d'action collective²⁸². Pour mettre en défaut la mauvaise réputation de leurs quartiers et revivifier les solidarités de voisinage, des femmes ont procédé à l'identique. Elles se sont particulièrement investies dans le suivi scolaire des enfants, notamment par la désignation de « femmes-relais » chargées d'assurer un lien entre les familles et les établissements scolaires²⁸³.

138. Les interventions associatives dans le champ pénal. Ce sont à l'inverse majoritairement des associations composées de professionnels qui interviennent en ce domaine²⁸⁴. Certaines œuvrent en marge du procès pénal. C'est notamment le cas des 165 associations d'aide aux victimes recensées en 2003 qui mobilisent un réseau de près de 600 salariés et 400 bénévoles²⁸⁵. D'autres se chargent des mesures alternatives aux poursuites (médiation, composition pénale, rappel à la loi, réparation pénale, etc.)²⁸⁶. En 2003, 152 associations de ce type, composées de 308 bénévoles et de 576 salariés (206 équivalents temps plein), intervenaient sur l'ensemble du territoire à l'aide d'une enveloppe financière prélevée sur les frais de justice (6.8 M€)²⁸⁷. Plus de 90 associations exécutent les mesures de contrôle judiciaire et réalisent des enquêtes sociales rapides ou des enquêtes de personnalité pour le compte de l'institution judiciaire²⁸⁸. A l'aide d'un budget de 5.5 millions d'euros prélevés sur les frais de justice, elles ont employé près de 570 salariés (294 équivalents temps plein) et rémunéré 111 personnes à l'acte en 2003²⁸⁹. Ces diverses associations se voient attribuer des prérogatives de plus en plus étendues. Depuis la loi n°2000-516 du 15 juin 2000²⁹⁰, l'article 138 alinéa 2-6° du Code de

²⁸² BATTEGAY A., BOUBEKER A., "L'action associative des jeunes maghrébins", Les Annales de la recherche urbaine, n°89, juin 2001, pp. 95-101 ; NEVEU C., "L'accès à l'espace public entre politiques publiques et « dérive ethnique ». L'expérience d'associations de « jeunes de Roubaix », in VULBEAU A. (dir.), *La jeunesse comme ressource*, Toulouse, Erès, 2001, pp. 213-227 ; PERALDI M., "La vie publique des cités", in MOZERE L., PERALDI M., REY H. (dir.), *Intelligence des banlieues*, op. cit., p. 31 et s.

²⁸³ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, op. cit., p. 32.

²⁸⁴ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, Erès, 1992, p. 39 et s.

²⁸⁵ POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", *Infostat Justice*, n°79, 2004.

²⁸⁶ *Infra* n°401 et s.

²⁸⁷ POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", op. cit., p. 2.

²⁸⁸ *Ibid.* ; CARDET C., "Quelle consécration pour le contrôle judiciaire socio-éducatif dans la loi du 15 juin 2000 ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, pp. 536-551.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, *J.O.* n°138 du 16 juin 2000, p. 9038 et s.

procédure pénale dispose que la mesure de contrôle judiciaire peut être confiée à « *toute association* » habilitée par l'autorité judiciaire. Elles ont également profité de l'introduction de nouvelles alternatives aux poursuites comme la composition pénale ou le stage de citoyenneté qu'elles contribuent à mettre en œuvre.

D'autres associations interviennent directement dans le procès pénal, notamment par le biais de l'action civile. La liste de ces associations, inscrite aux articles 2-1 à 2-21 du Code de procédure pénale, s'allonge année après année. On trouve parmi elles les associations constituées depuis au moins cinq ans de lutte contre le racisme ou les discriminations, de lutte contre les violences sexuelles ou familiales, de défense de l'enfance en danger, d'aide aux victimes, de lutte contre la délinquance routière, de lutte contre la toxicomanie, etc²⁹¹. Des associations de victimes se portent fréquemment partie civile. Certaines regroupent des parents d'enfants victimes (association d'aide aux parents d'enfants victimes : A.P.E.V., etc.), des victimes de violences (Fédération pour l'aide et le soutien aux victimes de violence, etc.), des victimes d'attentats terroristes (S.O.S. Attentats)²⁹², etc²⁹³. Désormais, certaines associations influent directement sur le sort réservé aux condamnés. Après la juridiction nationale de la libération conditionnelle introduite par la loi n°2000-516 du 15 juin 2000, la nouvelle chambre de l'application des peines installée par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 accueille en son sein un responsable d'une association de réinsertion des condamnés et un responsable d'une association d'aide aux victimes (art. 712-13 du C.P.P.)²⁹⁴.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

139. Conclusion. Depuis le début des années 1980, le mouvement d'hybridation des régulations en matière de sécurité s'est considérablement accéléré. Les institutions internationales, les collectivités locales, la société civile et marchande ont investi le champ de la prévention, voire de la répression. Ouvrant selon les cas en amont, en aval ou au cours du procès pénal, ces nouveaux opérateurs sont devenus des acteurs incontournables du système français de lutte contre la délinquance. Cette intrusion ne s'est pas réalisée contre l'Etat, bien au contraire. Impuissant face à la progression de la délinquance, à la crise institutionnelle et à la raréfaction des finances publiques, il s'est

²⁹¹ D'HAUTEVILLE A., "Les droits des victimes", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 107-116 ; PIN X., "La privatisation du procès pénal", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 245-261.

²⁹² RUDEZKI F., "Œuvre de justice : histoire d'un combat", in CARIO R. (dir.), *Victimes : du traumatisme à la restauration*, vol. 2, *Œuvre de justice et victimes*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 219-255.

²⁹³ CARIO R., *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 170 et s.

²⁹⁴ *Infra* n°385.

attelé à légitimer leurs participations. Sans ce puissant soutien, ces dernières n'auraient sans doute pas connu un tel développement.

CONCLUSION DU TITRE 1

140. Conclusion. Puisque le principe de monopole étatique repose partiellement sur une construction normative, cette valorisation de l'hybridation des régulations en matière de sécurité n'augure pas une transformation radicale du modèle français de politique criminelle. A bien des égards, les déformations qui l'affectent se résument à une consécration politique et à une systématisation d'une hybridation bien plus ancienne. Si l'histoire révèle son caractère amplement dogmatique, le principe de monopole pénal se voit par contre définitivement invalidé. Il faut donc abandonner ce postulat « étato-centrique », d'autant que la légitimation des acteurs non étatiques s'est accompagnée d'un renouvellement des modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Eu égard aux interdépendances complexes qui se nouent entre acteurs, l'Etat s'est vu contraint d'organiser un nouveau cadre méthodologique pour structurer une action devenue collective. A l'opposé d'une situation de monopole, l'heure est donc à la « coproduction » de la sécurité. L'Etat abandonne une approche unilatérale et sectorielle au profit d'une logique de « projet », de « partenariat » et de « contractualisation » des politiques de lutte contre la délinquance.

TITRE 2

LA COPRODUCTION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

141. L'ambiguïté de la nouvelle posture de l'Etat. D'un point de vue normatif, on assiste à un revirement sans précédent de la rhétorique politique qui sous-tend les principes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de lutte contre la délinquance. Alors que l'Etat invoquait avec force les bienfaits de son hégémonie en matière de politique criminelle, il insiste désormais sur ses efforts pour rassembler l'ensemble des intervenants autour d'un projet d'action concerté et localisé. Il affirme un nouveau modèle d'action publique fondé sur les concepts d'approche globale, de partenariat et de proximité. Sous la forme d'une institutionnalisation des échanges entre partenaires, ce nouveau modèle implique une transformation conséquente des normes, règles et procédures guidant la mise au point des politiques publiques (Chapitre 1). Cela étant, il ne faut mésestimer, derrière ce qui relève de l'ordre du discours, la portée relative des changements introduits. Les nouveaux registres discursifs de l'action publique masquent la pérennité des formes de domination étatique. Au travers d'un jeu subtil intriquant pédagogie et injonction, l'Etat élabore des grilles et des cadres d'action qui servent les impératifs politiques nationaux et initie des processus d'adhésion à sa propre rationalité. A l'opposé de l'imaginaire politique qui suppose un accord librement négocié, les nouvelles politiques partenariales initiées à partir des années 1980 n'érigent pas l'Etat au rang de partenaire ordinaire. La contextualisation locale de l'action publique n'augure pas un affaiblissement de l'Etat, mais un Etat qui agit différemment, qui reconnaît la nécessité d'intégrer des initiatives centrifuges et expérimente à cet effet de nouveaux rapports d'autorité avec ses partenaires. Car ce que la rhétorique contractuelle tend à occulter dans le souci de faire apparaître la nouvelle splendeur de l'Etat partenaire, c'est que ce dernier détient des pouvoirs que ne possède aucun autre acteur, pouvoirs qui lui permettent d'occuper sans conteste une position dominante. En concentrant l'essentiel des prérogatives d'impulsion, d'expertise, de réglementation, de financement et de contrôle, il lui est possible de conserver une position de leadership. Le principe de coproduction s'en trouve singulièrement limité (Chapitre 2).

Chapitre 1

Les implications du principe de coproduction

142. Une méthode alternative de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance. La notion de coproduction exprime l'ambition de l'Etat d'édifier des outils alternatifs aux modes traditionnels d'action publique pour répondre à l'accélération de l'hybridation des régulations en matière de sécurité. Une conversion des prérogatives étatiques s'engage sous l'effet de la consécration de la sécurité comme « *bien commun* »¹. Plutôt qu'une posture tutélaire et autoritaire, l'Etat adopte de nouveaux registres d'action fondés sur la concertation, la pédagogie et l'incitation. Il ne s'agit plus pour lui d'imposer le changement par le biais d'un droit autoritaire, mais de fédérer des initiatives, de susciter des coopérations et d'impulser de nouvelles modalités d'action. Dans cette optique, il contribue à la diffusion de nouvelles façons de penser et d'agir, de références et de principes d'action partagés. Pour fédérer les initiatives autour d'un projet d'action concerté, il véhicule de nouvelles représentations et normes d'action. Erigée comme nouvelle doctrine d'action publique, la notion de coproduction s'appuie sur des registres discursifs qui substituent à la rhétorique de planification centrale les préceptes de partenariat, d'approche globale et de contextualisation locale (Section 1). Tel qu'il fonctionnait à l'aube des années 1980, le système politico-administratif français n'était pas en mesure de concrétiser cette coproduction des politiques de lutte contre la délinquance. Cloisonné par des divisions sectorielles et territoriales, les préceptes de partenariat, de transversalité et de territorialisation ne pouvaient structurer son quotidien. Pour lui assurer une existence pratique, l'Etat et ses différents partenaires ont été contraints de renouveler leurs modes opératoires (Section 2)

Section 1- Les registres discursifs du principe de coproduction

143. De nouveaux schémas de compréhension de l'action publique. Le recours au concept de coproduction manifeste la formulation d'une nouvelle doctrine politique légitimant et valorisant l'hybridation des régulations en matière de sécurité. De ce fait, il emporte une redéfinition des valeurs et des normes guidant la conduite des politiques publiques de lutte contre la délinquance (§1). Au regard de cette conversion annoncée des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance, les sciences sociales se sont efforcées de traduire cette nouvelle approche en termes scientifiques. Face au repositionnement de l'Etat comme partenaire d'une action publique concertée, différents travaux scientifiques ont tenté de qualifier, par des concepts novateurs, les évolutions des politiques publiques de lutte contre la délinquance (§2).

¹ MARCUS M., "La sécurité comme bien commun", *Esprit*, décembre 1998, pp. 76-99.

§1- Les usages politiques du concept de coproduction

144. La construction symbolique d'un « bien commun »². Les gouvernants usent désormais d'une nouvelle rhétorique politique qui confirme la volonté de l'Etat d'abandonner sa posture hégémonique au profit de procédures de concertation. Ses maîtres mots sont l'approche globale, le partenariat, le projet et la proximité. Ces préceptes mobilisateurs contribuent à la formulation d'un nouveau référentiel d'action publique (A). Ils induisent clairement une recomposition du rôle de l'Etat. Ce dernier abandonne son inflexibilité de principe et mobilise de nouveaux registres d'action fondés sur l'incitation et la pédagogie. Cela étant, cette nouvelle doctrine n'étant pas dénuée d'ambiguïté, il convient de définir précisément le positionnement de l'Etat au regard du principe de coproduction (B).

A. La formulation progressive d'un nouveau référentiel d'action publique

145. La diffusion de nouvelles normes et représentations. Les politiques publiques de lutte contre la délinquance ne peuvent être véritablement comprises sans tenir compte de l'influence d'éléments rhétoriques et symboliques dans le processus de formulation et de production de ces politiques. La portée de la dimension intellectuelle des politiques publiques n'est plus à démontrer depuis qu'elle a été mise en valeur par les approches en termes de référentiel (1). Dans le champ étudié, la légitimation d'un ordonnancement différencié du pouvoir a contribué à l'émergence de nouvelles normes d'action fondées sur les préceptes de partenariat, de territorialisation et de projet (2).

1- La notion de référentiel

146. L'influence de la rhétorique politique sur le processus d'élaboration et de production des politiques publiques. On pourrait penser qu'une politique publique naît de la seule identification de phénomènes problématiques justifiant telle ou telle intervention des pouvoirs publics. Les difficultés ou besoins rencontrés par certains secteurs expliqueraient naturellement les orientations politiques retenues par la puissance publique. En réalité, il ne suffit pas que des phénomènes sociaux surgissent pour qu'en découle une politique publique intégralement déterminée à partir des faits constatés. Il n'existe pas d'homogénéité des connaissances et des croyances quant à la délimitation des phénomènes à combattre ou quant à la stratégie à adopter pour les enrayer. Dans le champ de la politique criminelle, les théories causales de la criminalité, les représentations quant à l'identification et la quantification des phénomènes de délinquance, les systèmes de valeurs et les principes d'action susceptibles de s'appliquer sont pluriels. Les options de politique criminelle retenues ne seront pas les mêmes selon qu'on identifie l'émergence du sentiment d'insécurité à l'augmentation de la pression de la délinquance, à la perte d'efficacité des institutions répressives ou à une crise générale du lien social. Selon le schéma de lecture adopté par les organes de décision, on privilégiera un renforcement des mesures répressives, une réforme des administrations

² *Ibid.*

régaliennes ou la régénération des solidarités et contrôles sociaux communautaires. Le choix des solutions à mettre prioritairement en œuvre est donc tributaire d'un processus de problématisation des phénomènes sociaux rencontrés. Étonnamment, les analyses des politiques de lutte contre la délinquance abordent rarement les effets induits par les discours politiques³. Pourtant, « *l'entrée par le discours et sa construction déboucherait sur une réflexion assez féconde, tenant compte des deux axes, faits et idées, les faits influençant la construction d'un système de pensée qui joue à son tour, sur la manière dont sont lus les faits. Pour ce faire, il apparaît important d'étudier la dimension cognitive et les représentations, idées, croyances, valeurs, revendiquées par les élites politiques et sociales locales* »⁴.

Pour comprendre les ressorts d'une politique publique, il est donc nécessaire de s'intéresser à la dimension intellectuelle de l'action publique. Cette approche cognitive « *met l'accent sur le poids des idées, des préceptes généraux et des représentations sur l'évolution sociale. Elle établit l'importance des dynamiques de construction sociale de la réalité dans la détermination des cadres et des pratiques socialement légitimes à un instant précis* »⁵. Elle s'est développée sous l'influence de J. MARCH et J. OLSEN, pour qui la politique dérive d'une interprétation du monde, de « *croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs* » qui contribuent à mettre en forme le sens que les acteurs donnent à leur action⁶. Les acteurs sociaux agissent par rapport à des valeurs et des normes d'action. « *Ils sont situés dans des univers cognitifs et normatifs qui conditionnent la forme de leurs interventions dans la vie sociale. Dès lors, une politique publique apparaît comme un ensemble complexe de perceptions, d'images, de définitions réciproques* »⁷. A la suite de P. BERGER et T. LUCKMANN⁸, les chercheurs français ont conceptualisé ce processus de construction intellectuelle. Ils ont développé différents modèles à partir des notions de « *paradigme* », de « *système de croyance* » ou de « *référentiel* »⁹. Un référentiel constitue « *l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée* »¹⁰. Sa fonction est triple : donner des éléments d'interprétation sur l'évolution probable du secteur considéré (dimension collective du référentiel) ; définir les valeurs dont il faudrait assurer le respect dans cette évolution (dimension normative) ; définir un ensemble de principes d'action orientant l'action publique (dimension instrumentale)¹¹.

³ FERRET J., "Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats et oubli du politique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 7-17.

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 47.

⁶ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 41 et s.

⁷ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 34.

⁸ BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens – Klincksieck, 1986.

⁹ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 47 et s.

¹⁰ MULLER P., cité in JOBERT B., "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche", in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, juin 1995, pp. 13-24 ; MULLER P., "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", in *ibid.*, pp. 153-179 ; JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, op. cit.

¹¹ Selon P. MULLER, « *il s'agit à la fois d'un processus cognitif permettant de comprendre le réel en limitant sa complexité et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel. De ce fait, le processus de construction du référentiel correspond à un double mécanisme : une opération de décodage du réel afin d'en diminuer l'opacité et une opération de recodage du réel pour définir un programme d'action publique* ». MULLER P., *Les politiques publiques*, op. cit., p. 63. Dans le même sens, J.-G. PADIOLEAU se réfère aux représentations sociales de l'action publique qu'il définit comme des « *paquets d'idées, de jugements et d'images, explicites ou tacites, plus ou moins organisés qui servent à décrire, à interpréter ou à justifier les actions collectives. Les représentations ne sont pas de simples objets mentaux, elles correspondent aussi à des pratiques* ».

147. La production d'un consensus autour d'un nouveau modèle d'action publique. Dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance, l'Etat use de certains registres sémantiques pour peser sur la lecture des problèmes considérés et favoriser la diffusion de valeurs et principes d'action qui lui semblent légitimes ou satisfaisants. En constituant une nouvelle doctrine d'action publique, il contribue à une mise en forme et à une mise en scène du sens que les acteurs doivent donner à leur action. Par ce biais, il cherche à produire un consensus d'action autour de nouveaux modèles de référence, de nouvelles façons de penser et d'agir. Cette opération est un préalable essentiel au sein d'une société sectorisée. Les institutions poursuivent des intérêts divergents. Elles mobilisent des normes et valeurs qui leur sont propres pour définir et mettre en œuvre leurs interventions. Elles développent des lectures particulières des problèmes sociaux et des stratégies d'action contradictoires. Puisqu'il n'existe aucune rationalité collective, l'Etat se trouve dans l'obligation de gérer la propension à l'autonomisation des secteurs¹². La formulation d'un nouveau référentiel d'action publique s'affirme alors comme le moyen de contrecarrer cette tendance à la désintégration. Il s'agit de produire une image globale de l'action publique dépassant les approches sectorielles et susceptible d'appropriation par l'ensemble des intervenants. « *L'efficacité du référentiel dépend toujours de son aptitude à canaliser les contradictions en gérant les aspirations opposées des différents acteurs* »¹³. A cet effet, le nouveau référentiel des politiques publiques de lutte contre la délinquance s'appuie sur des registres sémantiques propres à mobiliser l'ensemble des acteurs. Ceux-ci valorisent les bienfaits d'une action collective et contextualisée.

2- Les registres sémantiques mobilisés autour du principe de coproduction

148. Le registre de l'approche globale. Les nouveaux registres d'action portés par l'Etat central pour mobiliser ses partenaires autour d'une action publique renouvelée ne sont pas propres aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. Ils traversent peu ou prou l'ensemble des domaines d'intervention publics et consacrent de nouvelles valeurs chargées de fédérer l'action collective autour d'elles. Expérimenté dès les années 1970 au sein des nouvelles administrations de mission comme la D.A.T.A.R et le Commissariat Général du Plan¹⁴, le modèle de l'approche globale devient un référent incontournable de l'action publique dans les années 1980. Ce principe d'action s'est affirmé comme le moyen de dépasser l'inadaptation d'une nomenclature administrative indifférente aux interdépendances inéluctables entre secteurs d'intervention. Sa vocation est d'associer les acteurs non étatiques et de limiter les phénomènes de conflit ou de concurrence entre institutions. Les promoteurs de l'approche globale considèrent que les problèmes sociaux sont dans une relation de dépendance réciproque et qu'il ne faut les traiter de manière isolée. L'action publique se doit d'être polyvalente. Elle doit aborder dans une logique

sociales de perception, de connaissance et d'action dans lesquelles les acteurs investissent des intérêts ou des stratégies permettant de modifier les activités et de mettre en œuvre de nouvelles façons d'agir ». in "L'action urbaine moderniste", in LACASSE F., THOENIG J.-C. (éd.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 58. D'autres recourent à la notion de paradigme telle qu'elle a été formalisée par KUHN. Un paradigme s'appuie sur des principes métaphysiques généraux qui constituent « une (ou un ensemble de) méta-image(s) sociale(s) collectivement légitime(s) ». SUREL Y., "Les politiques publiques comme paradigmes", in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *op. cit.*, pp. 125-151.

¹² MULLER P., "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", *op. cit.*

¹³ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 125. Comme l'indique B. JOBERT, « pour qu'un modèle de référence marche, il faut qu'il fasse le pont entre des champs de représentation eux-mêmes diversifiés, issus de scènes sociales qui ont chacune leur propre logique ». in "Ambiguïté, bricolage et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques", in C.R.E.S.A.L., *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 103.

¹⁴ *Supra* n°69.

transversale les problèmes de l'habitat, de la délinquance, de l'économie, de l'éducation, etc. Il s'agit de substituer à la démarche sectorielle une nouvelle méthodologie d'action publique qui traite globalement des problèmes au lieu de les aborder séparément. « *Méthode globale : cette expression est devenue si usuelle dans le développement social urbain au début des années quatre-vingt qu'elle y a conquis un statut d'évidence, fonctionnant comme une formule magique* »¹⁵. Depuis lors, cette référence aux vertus de l'approche globale ne s'est jamais démentie. Entre autres, le Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 a clairement réaffirmé qu'il s'agit « *de penser globalement et sur le moyen terme le développement social, urbain et économique* ». Dans le champ de la lutte contre la délinquance, la circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité relevait également que ceux-ci « *sont l'expression d'une politique globale qui prend en compte la prévention, la répression et la solidarité* ». Désormais, cette approche est présentée comme un préalable indispensable à la réussite de toute politique publique. Puisqu'il s'agit de stimuler une approche unifiée des problèmes sociaux, le corollaire obligé de la transversalité réside dans la référence au concept de partenariat.

149. Le registre du partenariat. S'agissant de la politique criminelle, policiers, magistrats, éducateurs, enseignants et associations impliqués dans le règlement des problèmes de délinquance sont conviés à agir de concert. Une politique criminelle « *participative* »¹⁶ est née de ce « *paradigme coopératif* »¹⁷. L'ambition consiste à rassembler les acteurs face aux menaces d'éclatement et de dilution¹⁸. Face à la globalisation des problèmes, l'action publique ne semble plus concevable sans adapter, par la méthode partenariale, les modes de gestion des organisations politico-administratives¹⁹. La légitimité et la qualité de l'action publique se mesurent à l'aune du partenariat engagé²⁰. Le partenariat est « *une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action – faire autrement ou faire mieux – sur un objet commun – de par sa complexité et/ou le fait qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs –, et élaborent à cette fin un cadre d'action adapté au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre* »²¹. S'agissant plus

¹⁵ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 58.

¹⁶ LAZERGES C., "Une politique criminelle participative", op. cit.

¹⁷ MOQUAY P., *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 34.

¹⁸ DHUME F., *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales*, Paris, éd. A.S.H., 2001, p. 84.

¹⁹ DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", *Politiques et management public*, vol. 18, n°3, 2000, pp. 21-41.

²⁰ Selon H. VIEILLE-GROSJEAN, « *chaque acteur civil et chaque agent des multiples cléricatures semble aujourd'hui avoir pour mission de rassembler autant de partenaires que possible pour mener à bien les activités qui lui ressemblent et à travers lesquelles il s'affirme et se donne à voir. Ce rassemblement dit « coopératif » est alors la réponse privilégiée à tout dysfonctionnement, à tout éclatement et à toute rupture. Les tentatives de développement ou simplement d'installation d'une dynamique de travail, d'appropriation d'un territoire, de réponse à une question, sont très souvent jugées à l'aune de leur capacité à s'inscrire dans un partenariat, et vouées rapidement aux gémonies et à l'échec lorsqu'elles ne mobilisent pas autour d'elles ou de leur géniteur des hommes et des groupes associés, dont la seule apparition en légitime le caractère opératoire, utile et publiquement correct* ». Cité in DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 91.

²¹ Selon K.-A. SIROTNIK et J.-I. GOODLAD, c'est « *un accord de collaboration mutuelle entre partenaires égaux travaillant ensemble à réaliser leurs propres intérêts tout en résolvant des problèmes communs* ». Le Dictionnaire critique de l'action sociale précise que le partenariat constitue « *un rapport complémentaire et équitable entre deux parties différentes par leur nature, leur mission, leurs activités, leurs ressources et leur mode de fonctionnement. Dans ce rapport, les deux parties ont des contributions mutuelles différentes mais jugées essentielles. Le partenariat est donc fondé sur un respect et une reconnaissance mutuelle des contributions et des parties impliquées dans un rapport d'interdépendance* ». DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit. p. 106 et s. ; MORAND -DEVILLER J., "Le partenariat, une notion juridique en formation ?", *RFD adm.*, vol. 14, n°2, 1998, pp. 347-357.

précisément des politiques de lutte contre la délinquance, une Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe s'est chargée en 2003 de définir la notion de partenariat²². Il s'agit d'un « *moyen d'améliorer les résultats dans la poursuite d'un objectif commun par la prise de responsabilités collectives et le regroupement des ressources, publiques ou privées, collectives ou individuelles, de différents agents. Les partenaires s'efforcent d'agir ensemble sans perte de leur identité professionnelle propre, sans atteinte inacceptable ou illégale à leurs compétences et intérêts, sans déresponsabilisation* ». Au-delà de cette efficacité supposée, le succès du concept de partenariat s'explique par l'effet de séduction induit par les images et les valeurs qui le sous-tendent. Derrière la notion de partenariat se profilent en effet les vertus de la cohérence, de la cohésion, de la convergence, de la complémentarité et du consensus²³. En diffusant des valeurs favorisant l'adhésion des institutions, l'attrait du partenariat est d'ordre « *identificatoire* »²⁴. Dans un contexte de fragilité du lien social, sa « *fonction liante* » apparaît sécurisante²⁵. Elle illustre l'ouverture de l'Etat, sa nouvelle faveur pour la construction collective de solutions. Plus encore, le partenariat ne conduit pas à nier les différences entre institutions mais contribue au contraire à les valoriser. Il s'agit d'agir de concert et en complémentarité, mais à partir de la reconnaissance des différences de chacun²⁶. Cette reconnaissance limite les risques de retrait des institutions qui craignent de perdre toute spécificité dans le cadre d'une action globale.

150. Le registre du projet. Le concept de projet traduit la recherche d'un consensus d'action et de rapports de complémentarité²⁷. Le projet doit permettre d'« *institutionnaliser l'action collective* »²⁸, de donner forme et consistance au partenariat engagé²⁹. Cette institutionnalisation est devenue un enjeu majeur. Dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts, elle permet de structurer de manière plus ou moins durable des modes d'échanges³⁰. Le projet a la fonction d'un « *aiguillon [par rapport] aux initiatives individuelles et collectives en leur fournissant un cadre de référence, des outils, des moyens de contrôle pour augmenter les chances d'aboutir* »³¹.

²² Recommandation REC(2003)21 concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité, septembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.coe.int> (consultée le 5 septembre 2005).

²³ Selon C. MAROY, « être partenaires : l'expression connote une forme de complicité lorsqu'il s'agit d'un jeu ou d'un sport ; elle suggère une forme de plaisir lorsqu'il s'agit d'amour ; elle évoque souvent une dimension « horizontale », « mutuelle », lorsqu'il s'agit de l'élaboration de projets communs entre des organisations issues de champs variés (...). Le terme revêt donc un sens qui tranche avec la dimension gestionnaire associée à un terme voisin comme « coordination », lequel rime avec organisation, rationalisation ». F. DHUME en déduit qu'« il y aurait, dans l'attrait de ce terme, une vision quasi « romantique » qui s'attacherait à valoriser la dimension humaine dans l'organisation, à préférer l'horizontal (travail avec d'autres au même niveau) au vertical (relations hiérarchiques), à cacher la dimension technique de l'organisation sous le halo valorisant de la dimension humaine (plaisir, relation...). Sans doute, ce qui motive la promotion du terme par les acteurs est à mettre en lien avec l'image magique du consensus. Sur le plan politique, face aux risques de fracture sociale et face à la « crise », on propose un modèle de « faire ensemble ». in *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 90 ; MERINI C., *Le partenariat en formation. De la modélisation à une application*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 22.

²⁴ *Ibid.*, p. 89.

²⁵ B. CLAPIE cité in *ibid.*, p. 89.

²⁶ MERINI C., *Le partenariat en formation*, op. cit., p. 17.

²⁷ DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 112.

²⁸ LECA J., cité in ESTEBE P., *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse, Université de Paris X – Nanterre, décembre 1999, p. 29.

²⁹ PINSON G., "Le projet urbain comme instrument d'action publique", in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2004, pp. 199-233.

³⁰ DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 157.

³¹ L. BELLENGER et M.-J. COUCHAERE cités in DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 113.

Les pouvoirs publics l'abordent sous deux angles différents³². D'une part, la méthodologie du projet apparaît comme le moyen de renforcer l'efficacité de l'action publique. Elle répond à la complexification de la gestion des politiques publiques liée notamment aux transferts de compétences issus des lois de décentralisation. Elle permet une mise en commun des ressources du pouvoir central et du pouvoir local. Elle s'affirme comme une solution pour lutter contre la fragmentation du pouvoir et les problèmes de coordination découlant de l'association d'une multiplicité d'acteurs. Face à la variété des intérêts en cause, le projet permet de définir des orientations et un cadre de références communs³³. Il favorise l'élaboration d'un diagnostic collectif sur les situations jugées problématiques, la définition concertée des politiques à engager, la mise en œuvre d'actions conjointes ainsi qu'une évaluation commune des résultats de l'action partenariale. Il engendre parallèlement de la confiance, de la reconnaissance et des normes communes d'intervention³⁴. Il facilite une compréhension réciproque entre les acteurs, le développement de rapports d'empathie, la création progressive d'une « *réciprocité des perspectives* »³⁵. Dans une perspective organisationnelle, il s'agit donc d'introduire un nouveau type de management public qui substitue à une production centralisée de la règle une intervention de nature processuelle propre à faire émerger un consensus d'action. Des règles essentiellement indicatives apparaissent aux côtés des normes classiques prescriptives³⁶. Processuelle, cette politique n'a pas de contours fixés *a priori*, de règles du jeu définitives imposant aux acteurs des modes de faire prédéterminés³⁷. Les acteurs doivent décider ensemble du cadre général d'intervention, des objectifs poursuivis, des financements mobilisés et des modalités de leurs relations réciproques.

D'autre part, la rhétorique du projet entend légitimer le renouvellement de l'action publique³⁸. A l'instar du partenariat, la notion de projet est connotée positivement. Elle suppose une unité consensuelle autour de valeurs partagées, un libre accord des volontés, une négociation entre partenaires placés sur un pied d'égalité³⁹. « *Les acteurs urbains seraient reliés par des finalités communes qui transcenderaient la diversité de leurs origines sociales, professionnelles et institutionnelles. [...] Les intérêts des différents intervenants disparaissent au profit d'un Bien Commun* »⁴⁰. Cette référence au projet s'accompagne d'un recours à la notion de contrat. Là encore, le recours à la thématique de la convention apparaît comme « *une forme symbolique productrice de sens collectif* »⁴¹. Par définition, le contrat implique une concertation, un échange de volontés

³² GAUDIN J.-P., "Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques", in GODARD F. (coord.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997, p. 97 et s.

³³ GAUDIN J.-P., "Le sens du contrat dans les politiques publiques", *Esprit*, Février 2001, pp. 112-121.

³⁴ BOSC C., "Approches de la négociation en politique", in GAUDIN J.-P. (dir.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 42.

³⁵ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 41 et s.

³⁶ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po, 1999, p. 70.

³⁷ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 369 et s.

³⁸ GAUDIN J.-P., "Le sens du contrat dans les politiques publiques", op. cit., pp. 112-121 ; BRIVIN R., MUSSELIN C., "Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur", *Sociologie du travail*, n°4, 1996, pp. 575-595.

³⁹ MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L., "Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques", in GODARD F. (coord.), *Le gouvernement des villes*, op. cit., pp. 137-211.

⁴⁰ DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", op. cit., p. 27 ; MARCUS M., "La sécurité comme bien commun", *Esprit*, décembre 1998, pp. 76-99.

⁴¹ DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", op. cit., p. 37.

et un accord des partenaires⁴². Il se présente donc comme « *un outil intrinsèquement démocratique* »⁴³. Il encourage « *un processus de transaction sociale ayant pour fonction d'obtenir des compromis acceptables entre des intérêts, des forces et des légitimités concurrentes* »⁴⁴. Au-delà d'une simple consultation des acteurs, il s'agit de les impliquer dans le processus de définition et de mise en œuvre des politiques publiques⁴⁵. A la différence du modèle de la régulation croisée des années 1960, il n'y aurait plus seulement négociation entre l'Etat et les acteurs locaux sur l'application de la règle, mais négociation sur la règle elle-même⁴⁶. La négociation n'est plus marginale, cachée et illégitime, mais explicite, considérée comme un « *vecteur de démocratie* »⁴⁷.

151. Le registre de la territorialisation. A l'opposé de la tradition universaliste et centralisatrice qui caractérise le modèle français d'action publique, le partenariat ne doit pas seulement prendre corps au niveau national, mais s'affirmer dans un cadre territorial. A l'universalisme républicain distancié doit se substituer la proximité d'une intervention locale contextualisée. Il ne s'agit plus pour l'Etat de définir des politiques uniformes et égalitaires pour l'ensemble du territoire français mais au contraire de participer, conjointement avec différents partenaires, à la définition d'actions localisées. Dans l'esprit des pouvoirs publics, des niveaux infra-nationaux (urbains, départementaux, régionaux, etc.) supplantent de plus en plus souvent le territoire national comme échelon pertinent de traitement des problèmes publics. « *Le public de l'action publique ne se définit plus en référence à des populations particulières (les handicapés, les parents isolés, ...) mais par rapport à des territoires. C'est une rupture par rapport à la conception homogénéisante du territoire français. Des « zones » avec des problèmes particuliers sont reconnues* »⁴⁸. Dans un premier temps, la référence au principe de territorialisation a pris appui sur l'espace des quartiers⁴⁹. Au début des années 1980, le quartier est censé devenir un « *véritable laboratoire où doivent s'élaborer des méthodes nouvelles, appelées, de proche en proche, à rénover la gestion urbaine et, pourquoi pas, l'ensemble de l'action publique* »⁵⁰. Puis, progressivement, face au risque de stigmatisation des populations ainsi considérées, les pouvoirs publics ont plus largement fait référence au périmètre de la commune, voire de l'agglomération⁵¹. Cette exigence de contextualisation locale se justifie par l'absence de correspondance entre les territoires institutionnalisés de représentation politique et les territoires de gestion le plus souvent

⁴² « *C'est le libre choix de chacun qui fait la réciprocité et la force des engagements, l'accord sur les objectifs et les moyens* ». GAUDIN J.-P., "Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques", *op. cit.*, p. 106.

⁴³ MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L., "Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités publiques", in GODARD F. (coord.), *Le gouvernement des villes*, *op. cit.*, p. 169 ; « *Le contrat, tourné vers l'action publique, peut donc devenir la métaphore du débat citoyen, apparaître à certains comme le vecteur d'une démocratie délibérative* ». GAUDIN J.-P., "Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques", *op. cit.*, p. 106 ; PAPADOPOULOS Y., "Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique", *Politiques et management public*, vol. 19, n°1, 2001, pp. 165-184.

⁴⁴ PAPADOPOULOS Y., "Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique", *op. cit.*, p. 173.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁷ BOSC C., "Approches de la négociation en politique", *op. cit.*, p. 32 ; MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 11 ; GAUDIN J.-P., "Contrats et conventions : la négociation des politiques publiques", *op. cit.*

⁴⁸ DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", *op. cit.*, p. 24.

⁴⁹ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 166 et s. ; ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, *op. cit.*, p. 71 et s.

⁵⁰ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, *op. cit.*, p. 58.

⁵¹ NOVARINA G., "Les réseaux de politique urbaine. Concurrence et coopération entre acteurs", in GODARD F. (coord.), *Le gouvernement des villes*, *op. cit.*, p. 245 et s.

indéterminés⁵². Le changement de nature des problèmes publics suppose l'émergence d'espaces de gestion variables qui correspondent de moins en moins aux découpages politico-administratifs. Ce changement d'échelle pose donc la question du niveau le plus pertinent pour la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. La désignation du territoire ne correspond plus à un donné. Sa définition doit correspondre à l'existence d'intérêts communs sur un espace particulier. Le territoire est appelé à devenir un « *espace de mise en cohérence* »⁵³, ce qui se traduit par la « *promotion de nouvelles territorialités* »⁵⁴. Le territoire n'est plus seulement l'objet, l'espace d'application d'une politique publique. Il devient « *sujet* », « *vecteur des mobilisations sociales et politiques nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques* »⁵⁵.

Dans le cadre de la politique de la ville et des politiques de lutte contre la délinquance, le territoire s'affiche donc comme « *l'opérateur principal de l'action publique, à la fois nouvelle grille de lecture des « problèmes » à traiter – surface d'émergence – et lieu de recomposition de l'action publique – surface d'inscription* »⁵⁶. La contextualisation locale de l'action publique apparaît comme un moyen de produire un meilleur ajustement aux besoins, un meilleur suivi des interventions et une gestion des problèmes au plus près des réalités et contraintes locales⁵⁷. Le territoire se présente comme une « *grille de lecture* » des questions sociales et économiques⁵⁸. En asseyant les réalisations publiques sur les territoires, les pouvoirs publics cherchent également à améliorer l'efficacité comme la légitimité de l'action publique⁵⁹. « *Condition de possibilité de l'action publique nouvelle, le territoire joue comme catégorie a priori de l'action publique, et se présente comme l'alternative aux instruments des politiques sociales précédentes, la référence professionnelle et le secteur. Le territoire est conçu comme le cadre qui doit permettre de renouveler les politiques sociales parce qu'il prend le contre-pied des anciennes modalités d'intervention* »⁶⁰. Ces nouveaux registres discursifs supposent un repositionnement de l'Etat. Une régulation autoritaire, bien qu'officieusement négociée, est censée céder le pas devant une régulation de type procédural, qui institutionnalise de nouvelles formes organisationnelles autour de la figure d'un projet partenarial et territorialisé. La nouvelle rhétorique affichée par les pouvoirs publics postule l'ouverture d'un espace de dialogue, la réunion d'acteurs autour d'objectifs communs et de savoir-faire collectifs. Elle n'est donc pas sans conséquence sur la manière dont l'Etat envisage ses attributions au sein de ce nouveau système partenarial.

⁵² DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 76 et s. ; COMMAILLE J., *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, P.U.F., 2000, p. 248 et s.

⁵³ MULLER P., JOBERT B., cité in PALIER B., "La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales", *Politiques et management public*, vol. 16, n°3, 1998, p. 27.

⁵⁴ MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *RF sc. pol.*, vol. 47, n°3-4, 1997, p. 367. « A l'espace clos unique que dessinait l'Etat se substitue désormais une pluralité de territoires légitimes dont l'autonomie est justifiée par leur capacité à gérer leurs problèmes ». DURAN P., cité in MASSARDIER G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, p. 110.

⁵⁵ DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", op. cit., p. 29.

⁵⁶ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 57.

⁵⁷ Le territoire devient « l'opérateur de la modernisation des politiques publiques : la territorialisation de l'action publique devient le mot clé de l'organisation bureaucratique, le remède aux principaux maux qui l'accablent – sectorisation, absence de prise sur le réel, inefficacité ». Ibid., p. 51.

⁵⁸ Ibid., p. 60.

⁵⁹ « Connaissance, action et démocratie : la territorialisation devient, dans les propos des fondateurs de la politique de la ville, le paradigme (re)fondateur d'une action publique à la fois savante (puisque disposant d'un puissant instrument d'expertise), efficace (puisque retrouvant un plan de consistance à son action) et au service de la démocratie (puisque visant la citoyenneté) ». Ibid., p. 60.

⁶⁰ PALIER B., "La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales", op. cit., p. 26.

B. Le positionnement de l'Etat au regard du principe de coproduction

152. Un positionnement ambigu. La consécration du principe de coproduction des politiques de lutte contre la délinquance illustre l'abandon par l'Etat d'une posture hégémonique, tutélaire et autoritaire. Il mobilise de nouveaux registres d'action fondés sur l'incitation et la pédagogie (1). Néanmoins, le principe de coproduction, tel que formulé par l'Etat central, n'induit pas une conversion complète des prérogatives traditionnelles de puissance publique. L'Etat continue de justifier sa précellence par les exigences de conservation de l'intérêt général et de la cohésion nationale. En réalité, le positionnement de l'Etat face au concept de coproduction est pour le moins ambivalent (2).

1- Une recomposition des registres d'action mobilisés par l'Etat pour qualifier ses missions

153. La formulation de nouveaux registres d'action : vers un Etat pédagogue. Depuis les années 1980 fleurissent dans les discours scientifiques et politiques des qualificatifs inédits pour caractériser les modes de faire renouvelés de l'Etat dans le champ des politiques publiques. On parle tour à tour d'Etat « animateur »⁶¹, « stratège »⁶², « pédagogue »⁶³, « réflexif »⁶⁴, « incitateur »⁶⁵, « superviseur »⁶⁶, « médiateur » ou encore « modérateur »⁶⁷. Ces qualificatifs tendent à démontrer le passage d'un Etat providence interventionniste et « propulsif »⁶⁸ à un Etat « modeste »⁶⁹. Il n'imposerait plus le changement social par le biais d'un droit autoritaire mais fédérerait les initiatives, initierait des coopérations, expérimenterait de nouvelles modalités d'action, informerait, conseillerait et coordonnerait l'ensemble des interventions. L'action publique perd en effet de son caractère contraignant dès lors que l'Etat renonce à l'usage de la contrainte au profit de recommandations⁷⁰. Les nouvelles ressources mobilisées par l'Etat s'apparentent à des moyens para-légaux relevant de la persuasion, de l'incitation, de la diffusion de connaissances et de l'expérimentation⁷¹. « *Il n'y a plus un chef d'orchestre faisant jouer une partition déjà écrite. Il y a certes besoin que quelqu'un occupe le centre, fasse des choix stratégiques et désigne les priorités de l'action afin que s'opère*

⁶¹ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit.

⁶² LECA J. cité in OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op.cit., p. 30 ; ARNAUD A.-J., "La régulation par le droit en contexte globalisé", op. cit., p. 169.

⁶³ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 68.

⁶⁴ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 144 ; MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 127 ; PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 13.

⁶⁵ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 159.

⁶⁶ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 13.

⁶⁷ WILLKE H., "Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels", in CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif*, op. cit., p. 91.

⁶⁸ CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif*, op. cit.

⁶⁹ CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, op. cit.

⁷⁰ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 144 et s.

⁷¹ Il « renonce à la contrainte pour exercer une influence douce sur les comportements, un pilotage indirect de ceux-ci ». MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 159. « Voilà donc l'Etat qui ne décrète plus, du moins pour le moment, mais qui informe, qui n'intervient plus, mais qui convie, qui n'ordonne plus, mais qui prend le bâton de pèlerin pour convaincre ». FREIBURGHAN D., "Le développement des moyens de l'action de l'Etat", in CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif*, op. cit., p. 57 ; DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 53 ; PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 14.

une mobilisation pour lever cette impression d'une société privée de but. Mais cette mobilisation ne peut plus relever du modèle de la discipline des armées »⁷².

Les politiques se construisent à partir de deux niveaux successifs. Dans un premier temps, l'Etat formule les objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre, les directives qu'il serait opportun de suivre et détermine les grandes options cadrant la politique qu'il souhaite mettre en place⁷³. Dans un second temps, il élabore des normes et des dispositifs propres à faire émerger sur une scène décentralisée des solutions déductives respectueuses des particularités locales. Par ce biais, l'Etat concilie la nécessité de définir de grandes orientations politiques nationales avec une marge d'initiative indispensable des gouvernés⁷⁴. Il guide davantage qu'il ne fait lui-même. Il cherche à « barrer » plus qu'à « ramer »⁷⁵. Il met en œuvre des « programmes relationnels » qui lui confèrent un rôle d'« entremise »⁷⁶. Ces programmes relationnels « procèdent d'un double refus, celui du « contrôle autoritaire et direct » de systèmes sociaux autonomes et celui de l'« autonomie absolue » de ces systèmes. Troisième voie, conciliant autonomie et direction, ces programmes pourraient constituer la formule magique, à savoir trouver la forme juridique qui laisserait intacte l'autonomie des sous-systèmes sociaux, tout en les orientant dans une certaine direction, dans laquelle ils pourraient respecter réciproquement leurs conditions de fonctionnement respectives »⁷⁷. Dans cette optique, l'Etat se donne à voir comme un « animateur discret s'efforçant de coordonner, comme simple primus inter pares, le jeu des autres intervenants »⁷⁸. Faisant preuve d'une « empathie systémique »⁷⁹, il tient compte des points de vue et des modes opératoires spécifiques de ses partenaires. Cela étant, cette évolution ne traduit pas le passage d'un Etat « fort » à un Etat « faible ». La négociation dans la conduite des politiques publiques n'est pas nécessairement un signe de faiblesse étatique et le refus de négocier un signe de force⁸⁰. « C'est peut-être même le contraire : la négociation comme marque de sagesse, son refus comme réaction de prestige qui peut s'avérer déplacée [...] En somme, l'Etat fort et son contraire, l'Etat faible, ne sont peut-être pas où on le pense. Paradoxalement, un Etat fort, celui qui est effectivement capable de maîtriser son environnement, est un Etat qui connaît les limites de son action et qui ne déploie pas de l'énergie et des moyens disproportionnés pour des résultats pouvant s'avérer contre-productifs. Plutôt que de sombrer dans l'activisme, se réserver la possibilité d'agir à titre subsidiaire, utilisant le cas échéant la menace de l'intervention directe pour éviter les dérives particularistes auxquelles les systèmes sont particulièrement sujets »⁸¹. En toute hypothèse, l'Etat se réserve le droit d'agir pour pallier les insuffisances de la coordination. Il réaffirme son rôle de garant de l'intérêt général et de la cohésion nationale. Cette posture témoigne de

⁷² Ibid., pp. 75-76.

⁷³ WILLKE H., "Trois types de structures juridiques : programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels", in CHEVALLIER J., MORAND C.-A. (publ.), *L'Etat propulsif*, op. cit., p. 82 ; PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 79.

⁷⁴ GLEIZAL J.-J., "L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002)", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZINSKY M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, avril 2003, pp. 31-45.

⁷⁵ CRAWFORD A., "Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance", *Déviance et Société*, 2001, vol. 25, n°1, p. 18.

⁷⁶ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 144 ; MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 132 et s.

⁷⁷ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 132.

⁷⁸ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 145.

⁷⁹ Cité in MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 127.

⁸⁰ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., pp. 76-77.

⁸¹ Ibid.

l'équivoque qui entoure, derrière les déclarations de principe, le principe de coproduction.

2- Une recomposition ambivalente

154. La réaffirmation d'une conception traditionnelle du rôle de l'Etat central : la protection de l'intérêt général. Tout en adoptant une posture d'ouverture, d'écoute et de négociation, l'Etat rappelle avec force sa fonction première de garant de l'intérêt national. Face à la recomposition des modes d'action publique, il faut donc écarter autant le scénario d'un Etat tutélaire et centralisé que celui d'un Etat réduit à un rôle marginal, abandonnant l'essentiel de ses compétences⁸². La nouvelle posture de l'Etat ne correspond pas à l'Etat minimal des détracteurs libéraux de l'étatisme⁸³. Les justifications fondamentales de l'intervention de l'Etat perdurent. Il s'attribue la responsabilité de sauvegarder l'intérêt général, de corriger les déséquilibres économiques et sociaux, de maintenir la cohésion et la solidarité nationale⁸⁴. Du fait de cette fonction stratégique, l'Etat conserve un rôle prépondérant dans la définition des objectifs et des priorités des politiques publiques⁸⁵. Son ambition est d'éviter les dérives particularistes que pourrait susciter l'ouverture d'un dialogue avec une pluralité de partenaires. En effet, si l'application d'une même règle générale sur l'ensemble du territoire national uniformise les situations, elle garantit une relative égalité de traitement⁸⁶. L'Etat stratège se présente donc comme une « *solution à la menace de défaillance de coordination par rapport au bien commun poursuivi* »⁸⁷, comme un « *tiers régulateur* », une « *instance capable, par sa position d'extériorité et de supériorité par rapport aux intérêts en présence, de ramener la diversité à l'unité, l'hétérogénéité à l'homogénéité, le désordre à l'ordre* »⁸⁸. La puissance publique n'est pas ravalée au rang de partenaire ordinaire dans un système d'action associant des intervenants placés sur un plan d'égalité. Pourtant, c'est bien ce que sous-tend l'emploi du terme coproduction, le préfixe « *co* » signifiant « *avec* », « *ensemble* ». Les nouveaux registres d'action mobilisés par l'Etat central se concilient donc difficilement avec sa mission première de garant de l'intérêt général. Cette assertion se vérifie dans le champ spécifique de la lutte contre la délinquance. Le monopole pénal de l'Etat étant étroitement associé à la protection de l'intérêt général, le concept de coproduction s'entend de manière différenciée selon qu'il est question de répression ou de prévention.

⁸² ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, Paris, Publications de la Faculté de droit de l'Université René Descartes, 1999, p. 291.

⁸³ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 78.

⁸⁴ C'est ainsi que la mission d'information parlementaire sur l'aménagement du territoire écrivait en 1994 que « *la tradition républicaine française a toujours refusé de ne penser la société que comme un lieu où s'affrontent des intérêts individuels ou particuliers, a priori aussi légitimes les uns que les autres, sans que les autorités de l'Etat, démocratiquement désignées par le suffrage, puissent à aucun moment définir un intérêt général, exprimé par l'universalité de la norme juridique* ». Citée in ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 292.

⁸⁵ PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 105.

⁸⁶ « *Elle est un garde-fou contre le bon plaisir administratif ou politique, parce qu'elle ouvre et codifie des droits. A l'inverse, la souplesse acquise hors des normes et des compétences uniformes réintroduit en quelque sorte par principe la diversité de traitement* ». J.P. GAUDIN cité in PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, op. cit., p. 94.

⁸⁷ SALAIS R., "Action publique et conventions : état des lieux", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 58.

⁸⁸ CHEVALLIER J., cité par ARNAUD A.-J., "La régulation par le droit en contexte globalisé", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), op. cit., p. 169.

155. Une conception équivoque du principe de coproduction s'agissant de la répression des infractions. L'ambivalence du concept de coproduction est flagrante dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance. Sa consécration coexiste avec la réaffirmation, bien qu'allusive, du principe de monopole pénal de l'Etat. Ce dernier figure dans la plupart des textes et discours publics qui se réfèrent aux politiques partenariales. Ainsi, le rapport de la Commission des maires sur la sécurité présidée par G. BONNEMAISON s'est appuyé sur un principe général suivant lequel « *la sécurité des citoyens est de la responsabilité de l'Etat* »⁸⁹. Dans la même perspective, la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 dispose dans son article 1^{er} que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* »⁹⁰. A l'identique, la circulaire du 28 octobre 1997 relative aux contrats locaux de sécurité précise que « *la sûreté est pour l'édifice de la République le socle nécessaire à l'exercice de toutes les libertés. C'est le premier droit des citoyens. C'est la mission première de l'Etat. Il ne peut en effet y avoir de libertés pour nos concitoyens, individuelles ou collectives, si leur sécurité n'est pas garantie* »⁹¹. A ce sujet, le Conseil National des Villes considère que pour « *assurer un traitement égal à tous les citoyens* », la protection des biens et personnes doit rester une responsabilité « *régalienne* » de l'Etat⁹². Sans que le concept de monopole pénal soit énoncé mot pour mot, on observe donc la confirmation implicite de ce principe républicain, celui-ci venant singulièrement limiter la portée d'une éventuelle action pluraliste. On retrouve l'imprégnation historique d'un Etat jacobin présenté comme premier et unique responsable du traitement pénal de la délinquance. Par la référence à des concepts forts et universalisants comme la République, la sécurité intérieure, la sûreté, la citoyenneté ou encore la liberté, l'Etat manifeste sa volonté de maintenir la primauté de son intervention, de se poser comme initiateur et garant de l'action pénale. En conséquence, la substance du principe de coproduction semble particulièrement minorée lorsque l'on aborde les questions de répression des infractions. L'ensemble des discours, circulaires et textes législatifs qui circonscrivent les politiques publiques de lutte contre la délinquance illustre la moindre portée d'une action conjointe en ce domaine. Ces documents précisent que les maires et autres partenaires « *contribuent* », « *sont associés* » ou « *participent* » à l'action publique dans le champ pénal. Sans tomber dans les travers d'une focalisation excessive sur la subtilité du vocabulaire employé, il apparaît néanmoins qu'il n'est jamais fait référence à une action définie et menée conjointement par l'ensemble des partenaires. S'agissant de la répression, le principe de coproduction renvoie davantage à des échanges réciproques d'informations et à la mise en commun de ressources financières qu'à la construction et à la mise en œuvre concertée de la politique pénale. Au final, le principe de coproduction ne semble affecter que le champ de la prévention.

⁸⁹ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁰ Peu importe à ce sujet la majorité politique en place. Cette disposition figure intégralement dans la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, dans la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et dans la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

⁹¹ *Op. cit.*

⁹² Avis du Conseil National des Villes sur les nécessaires articulations entre prévention et sécurité, le rapprochement des politiques, structures et budgets, mars 1999, Disponible sur : <http://www.ville.gouv.fr> (consulté le 20 mai 2000).

Malgré l'ouverture de négociations, l'Etat entend donc maîtriser « *les symboles de la monopolisation du pouvoir de punir* »⁹³. Il procède ainsi parce que la rhétorique et la politique répressives de l'Etat dépendent de problèmes de souveraineté et de légitimité autant que de la recherche de réponses rationnelles à la criminalité⁹⁴. Dans un pays où la question de la sécurité est fondue dans l'Etat, sa légitimité dépend de sa capacité à rassurer et à protéger⁹⁵. La représentation du contrat social continue de dominer le traitement symbolique de l'insécurité par le politique. Assumer politiquement la délégation des missions de sécurité est une position délicate. En conséquence, malgré la progression des interventions non étatiques dans le champ pénal, « *les hommes politiques s'attachent à protéger les symboles de la monopolisation plutôt que sa réalité et les textes législatifs ou réglementaires évitent de nommer complètement les mutations qui affectent profondément le système de justice pénale* »⁹⁶. L'Etat oscille entre déni et reconnaissance de ses propres limites en matière de sécurité, ce qui conduit à « *des déplacements peu saisissables dans la représentation que donne l'Etat de sa propre capacité à maîtriser efficacement la délinquance* »⁹⁷.

156. Conclusion. La nouvelle doctrine d'action publique qui s'affirme au travers du principe de coproduction bouleverse substantiellement le système politico-administratif français. L'idée de contextualisation locale de l'action publique se substitue au modèle de la planification centrale par l'Etat. L'approche globale et partenariale invalide la structuration sectorielle des institutions étatiques et leur monopole de décision. Le rôle de l'Etat en ressort considérablement transformé. Sur un plan scientifique, toute la difficulté réside alors dans le fait de qualifier ces mutations du système d'action publique. L'usage même des termes de « politiques publiques » présuppose la prépondérance de l'Etat dans la conduite de l'action et minore la portée des phénomènes de coproduction. Pour rendre compte des transformations induites par l'adoption du principe de coproduction, diverses disciplines scientifiques ont dégagé de nouveaux concepts propres à expliciter les nouveaux modes d'action publique inaugurés à partir des années 1980.

§2- Les conceptualisations scientifiques mobilisées autour du principe de coproduction

157. De nouveaux paradigmes chargés de traduire les transformations des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Les schémas classiques de la pensée scientifique, s'ils reflétaient les normes et pratiques traditionnelles encadrant l'action de la puissance publique, semblent se décomposer sous l'effet des mutations progressives subies par le modèle français de lutte contre la délinquance. Ces mutations sont source de confusion dès lors qu'il devient délicat de distinguer ce qui relève des pouvoirs de chacun, de localiser les instances responsables de l'action, de caractériser la matière et les fondements de leurs interventions respectives.

⁹³ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 153.

⁹⁴ CRAWFORD A., "Vers une reconfiguration des pouvoirs ?", op. cit., p. 22.

⁹⁵ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 156.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 167 ; BONELLI L., "Les contrats locaux de sécurité : une sécurité déléguée", *Regards sur l'actualité*, n°284, 2002, p. 62.

⁹⁷ CRAWFORD A., "Vers une reconfiguration des pouvoirs ?", op. cit., p. 21.

Les sciences sociales se sont donc efforcées de traduire en des termes scientifiques le nouveau principe de coproduction de l'action publique. Pour expliquer les formes contemporaines de l'action publique, elles se sont appuyées sur une méthodologie systémique (A). Des paradigmes alternatifs à la notion de politiques publiques ont été introduits (B).

A. L'utilisation des théories systémiques dans l'approche des politiques publiques

158. Les atouts d'une approche systémique. Les approches traditionnelles des politiques publiques qui envisageaient la conduite de l'action publique comme un processus linéaire allant de la prise de décision à la mise en œuvre semblent de plus en plus inappropriées pour refléter les évolutions et le fonctionnement du système d'action dans le champ de la lutte contre la délinquance. Fondées sur une analyse séquentielle des politiques publiques, elles peinent à décrire les formes contemporaines de l'action publique (1). A l'inverse, le recours à la notion de système permet de rendre compte des interdépendances qui se créent entre acteurs, de l'influence d'éléments environnant le système d'action et de l'importance capitale de la phase de mise en œuvre des politiques (2).

1- La remise en cause d'une analyse séquentielle des politiques publiques

159. L'analyse séquentielle des politiques publiques. La plupart des études consacrées aux politiques publiques se sont longtemps appuyées sur l'approche séquentielle développée par C. O. JONES en 1970⁹⁸. Elles procèdent à un découpage des politiques en une série de séquences d'action pour suivre leur développement au fil d'un certain nombre d'étapes. Lors d'une première étape, les problèmes jugés dignes d'action publique émergent sur l'agenda politique (*agenda settings*)⁹⁹. L'introduction d'une politique suppose la perception et l'identification de phénomènes problématiques qui semblent justifier une intervention publique. Par leur caractère dramatique, certains événements s'imposent d'eux-mêmes sur l'agenda politique. On ne peut ainsi dénier aux explosions émeutières du début des années 1980 dans quelques quartiers médiatisés leur capacité de mobilisation des autorités, donnant ainsi largement naissance aux politiques de la ville qui s'en suivront. Parfois, il ne suffit pas que des phénomènes sociaux surgissent pour que soit élaborée une politique publique. La mise sur agenda résulte alors des mobilisations de l'opinion, des médias, de personnalités particulières ou de groupes de pression. Une fois le problème identifié, des solutions sont formulées (*policy formulation*). S'agissant des émeutes urbaines, celles-ci sont susceptibles de diverger considérablement suivant les schémas de lecture adoptés pour comprendre ces phénomènes. Observées sous le seul angle des atteintes à l'ordre public, elles susciteront des réponses essentiellement répressives. Associées à la pauvreté ou au chômage, elles

⁹⁸ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, op. cit., 152 et s. ; THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", op. cit., 18 et s. ; MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., 28 et s.

⁹⁹ L'agenda constitue « la liste des sujets ou problèmes auxquels les autorités gouvernementales, et les acteurs en dehors du gouvernement mais étroitement associés à ces autorités, accordent une attention particulière à un moment donné ». KINGDON J.W. cité in MASSARDIER G., *Politiques et action publiques*, op. cit., p. 36.

justifieront l'intervention d'organismes sociaux. Dans un troisième temps intervient la décision politique proprement dite, qui prend corps dans des textes de loi, des circulaires, des outils de programmation. Elle précède l'étape essentielle de mise en œuvre (*implementation*) qui institue l'exécution pratique des décisions élaborées lors des séquences antérieures. La mise en œuvre, c'est « *le processus par lequel des décisions s'accommodent à la réalité, s'ajustent au terrain auquel elles s'appliquent, se moulent dans des routines et situations propres aux metteurs en œuvre* »¹⁰⁰. Une fois la mise en œuvre réalisée, une cinquième phase de l'analyse séquentielle s'intéresse à l'évaluation de l'impact des politiques publiques (*policy evaluation*). Il s'agit alors d'apprécier les effets attribués à l'action gouvernementale en considérant les moyens mis en œuvre, la réception de l'action par les publics intéressés, les résultats visibles de l'intervention. En dernier lieu, et à partir des évaluations réalisées, l'analyse séquentielle étudie la terminaison d'une politique publique (*programm termination*). La fin d'une politique peut découler du terme de l'échéance fixée au moment de son élaboration ou bien d'une décision politique explicite des gouvernants. Identifier le terme d'une politique constitue néanmoins une opération délicate. Parce qu'elle peut donner lieu à des inflexions qui, sans y mettre fin formellement, en modifient substantiellement la nature, la terminaison d'une politique peut-être partielle. Il y a donc cessation en cas de disparition ou d'altération significative d'une politique publique. Mise sur agenda, formulation de solutions, décision, mise en œuvre, évaluation et terminaison constituent les six phases successives de l'analyse séquentielle. Cette approche présente l'avantage de la simplicité. Elle permet d'échapper à l'enchevêtrement illisible des décisions et des actions en introduisant un minimum d'ordre dans la lecture des politiques publiques¹⁰¹. Elle soulève cependant d'importantes difficultés.

160. Les limites de l'analyse séquentielle. L'analyse séquentielle aborde l'action publique de façon trop linéaire¹⁰². Le déroulement concret des politiques publiques montre que certaines étapes peuvent être inexistantes, leur ordre inversé ou leur enchaînement problématique. De nombreux effets de rétroaction opèrent. « *Les phases peuvent se chevaucher, se renverser dans leur séquence chronologique ou même certaines activités fonctionnelles peuvent ne jamais apparaître lors du processus* »¹⁰³. Une politique peut exister sans que quiconque ne se soucie de ses résultats, indifférence traduite par l'absence d'évaluation. Certaines décisions ne répondent à aucune demande sociale ou problème antérieurement identifié. « *Les acteurs, les problèmes, les solutions, les décisions, ne sont pas nécessairement stables : ils peuvent changer en route, s'ajuster et se redéfinir, disparaître ou réémerger à mesure que l'action politique progresse* »¹⁰⁴. En outre, une telle approche sur-valorise, voire sacralise, l'acte de décision¹⁰⁵. Faire une politique, ce serait adopter des décisions puis les mettre en œuvre. Cette approche « *top down* » (descendante) établit une nette séparation entre la conception d'une politique et

¹⁰⁰ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 28.

¹⁰¹ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰² *Ibid.*, p. 30.

¹⁰³ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, *op. cit.*, p. 155.

¹⁰⁴ THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques", *op. cit.*, p. 19.

¹⁰⁵ « *Agir, c'est prendre des décisions. La décision occupe une place essentielle dans la hiérarchie des actes publics. Car c'est à ce moment précis que la partie se joue. Un responsable politique ou administratif tranche. Des solutions sont retenues. Une suite d'événements en découle. Les ressortissants de la politique publique considérée en verront leur situation affectée. L'avenir semble engagé de façon irréversible. Dans la vie concrète de la gestion publique, tout concourt à la valorisation sinon à la sacralisation de la prise de décision* ». MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, *op. cit.*, p. 189 ; MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 31.

sa mise en œuvre¹⁰⁶. Les autorités centrales gouverne en décidant des objectifs et des normes de la politique que le bas de la hiérarchie applique strictement. Les chercheurs français ont été séduits par l'analyse séquentielle, notamment parce qu'elle reflétait parfaitement la conception française du fonctionnement politico-administratif¹⁰⁷. Le processus de résolution des problèmes publics est pourtant autrement plus complexe que ne le laisse entendre l'approche séquentielle. « *Le chemin qui mène aux grandes décisions, s'il revêt l'apparence de la rationalité, est parsemé d'événements imprévus, de cheminements tortueux, de luttes intestines, d'intervenants multiples, de considérations extravagantes* »¹⁰⁸. Dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance, l'Histoire s'est chargée de le démontrer. De tout temps, les autorités étatiques n'ont pu maîtriser totalement la mise en œuvre effective des politiques engagées. La hiérarchie peine à imposer sa rationalité à des exécutants qui ne poursuivent ni ne respectent l'ensemble des consignes et objectifs qu'elle détermine¹⁰⁹. Dans le processus de mise en œuvre, les décisions initiales sont reformulées, amendées et transformées par une diversion des ressources attribuées ou par une déformation des objectifs fixés¹¹⁰. En outre, une pluralité de centres de pouvoir indépendants de la puissance publique ont conservé au fil du temps des marges d'initiative pour influencer ou intervenir dans le cadre des politiques publiques de lutte contre la délinquance (syndicats, associations, notables, etc.)¹¹¹. Indifférente à ces observations, l'approche décisionnelle est prisonnière d'une analyse centrée sur les cadres officiels de la pratique gouvernementale. « *Une telle démarche, privilégiant la nature des objectifs affichés comme standard d'évaluation, a souvent tendance à surestimer le poids des contraintes légales et institutionnelles, et par là, la rationalité des programmes gouvernementaux, mais aussi, du même coup, le pouvoir et l'influence des acteurs liés aux configurations institutionnelles étudiées, et à ignorer les réseaux plus ouverts qui se constituent autour des activités de gouvernement* »¹¹². L'analyse séquentielle est donc trop descriptive. Cette conception linéaire et descendante a donc cédé la place à des approches alternatives plus pertinentes.

2- L'apport d'une approche systémique dans l'analyse des politiques publiques

161. La méthodologie systémique. Pour contrecarrer les écueils de l'analyse séquentielle, de nombreux auteurs ont cherché à se détacher de la procédure analytique traditionnelle inspirée de la pensée cartésienne. En effet, les chercheurs se sont longtemps appliqués à scinder leurs objets de recherche en plusieurs éléments isolables avant d'en rechercher la trame générale¹¹³. En superposant des processus partiels pour appréhender le processus

¹⁰⁶ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques, op. cit.*, p. 235.

¹⁰⁷ « Tout se passerait comme si les autorités politiques ou administratives légitimes occupaient une position hégémonique, quand ce n'est pas un monopole dans le traitement des problèmes publics au sein d'une société. La sphère instituée du pouvoir législatif, exécutif et judiciaire maîtrise à elle seule le destin collectif [...]. L'Etat est au centre et il y siège à lui tout seul, ou presque ». THOENIG J.-C., "L'usage analytique du concept de régulation", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*, p. 44.

¹⁰⁸ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques, op. cit.*, p. 193.

¹⁰⁹ *Supra* n°65.

¹¹⁰ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques, op. cit.*, p. 242 et s.

¹¹¹ *Supra* n°72.

¹¹² DURAN P., "Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'Année sociologique*, n°40, 1990, p. 245.

¹¹³ « On isole les objets entre eux, les objets de leur environnement puis on les réduit à des processus élémentaires, lois, mécanismes, forces, actions. L'analyse nous enjoint de décomposer un tout en ses éléments. Analyser veut dire diviser, disséquer un tout en ses parties, un système en ses éléments pour mieux comprendre son fonctionnement. Le principe réductionniste postule que la connaissance des composés ou des systèmes se ramène à la connaissance de leurs parties.

total, ils négligeaient les interactions entre ces différents éléments.¹¹⁴ Le fonctionnement d'un tout n'étant pas réductible à celui de ses parties, E. MORIN s'est attaché à dénoncer ce « *paradigme de la simplification* », cette « *intelligence aveugle* » face à la complexité du réel¹¹⁵. Pour traduire cette complexité, les chercheurs se sont davantage appuyés sur la notion de système. Un système est « *un ensemble d'unités en interrelations mutuelles* »¹¹⁶. C'est « *un objet complexe, formé de composants distincts reliés entre eux par un certain nombre de relations. Les composants sont considérés comme des sous-systèmes, ce qui signifie qu'ils entrent dans la même catégorie d'entités que les ensembles auxquels ils appartiennent. Un sous-système peut être décomposé à son tour en sous-systèmes d'ordre inférieur ou être traité comme un système indécomposable, c'est-à-dire comme un système réduit à un seul élément. L'idée essentielle est que le système possède un degré de complexité plus grand que ses parties, autrement dit qu'il possède des propriétés irréductibles à celles de ses composants* »¹¹⁷. Des qualités nouvelles émergent au niveau du tout et sont irréductibles à celles de ses éléments considérés isolément. L'approche systémique interroge la méthodologie à adopter pour approcher tel ou tel objet d'analyse. Faut-il au préalable définir l'ensemble étudié pour en déterminer les composants ou bien, à l'inverse, s'attacher à déterminer les caractéristiques de chacun des composants pour déterminer ce qui en fait l'unité et les constitue dans un ensemble aux dynamiques propres ? Toute l'ambition d'une recherche systémique réside dans une réflexion qui relie de manière dialectique ces deux méthodes analytiques, en se gardant des dangers d'une pensée par trop holiste ou réductionniste, et en se fondant sur l'équilibre d'une logique récursive qui considère que « *ce qu'on acquiert de connaissances sur les parties revient sur le tout et que ce que l'on apprend sur les qualités émergentes du tout revient sur les parties, dans un même mouvement producteur de connaissance* »¹¹⁸. La théorie systémique entend rendre compte de la complexité sociale, de la multidimensionnalité des choses, de l'articulation entre ce qui est habituellement séparé¹¹⁹. Il s'agit d'expérimenter « *une méthode qui détecte et non pas occulte les liaisons, articulations, solidarités, implications, imbrications, interdépendances, complexités* »¹²⁰. Dans cette perspective, il n'est plus question de reconstituer la trame causale d'une politique publique en partant des objectifs et des mesures jusqu'aux résultats finaux¹²¹. L'approche systémique « *adopte un point de vue agnostique. Elle identifie les acteurs et leurs modes d'intervention. Elle énumère les processus de négociation et de compromis. Elle détecte les effets de rétroaction qu'entraîne le processus de mise en œuvre sur le contenu des politiques. Elle classe l'ensemble de ces phénomènes selon la nature et les formes d'intervention publique. Elle habilite la mise en œuvre comme une activité constituante du système politique. Bref, un pas en avant est accompli qui fait appel à des référents analytiques tels que l'action collective, l'ajustement mutuel et la construction d'accords, les relations*

Connaître les parties c'est connaître le tout, les qualités ou les propriétés du tout n'étant rien d'autre que le résultat des qualités ou propriétés dont les parties sont détentrices ». FORTIN R., *Comprendre la complexité. Introduction à la méthode d'Edgar MORIN*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 30.

¹¹⁴ VON BERTALANFFY L., *Théorie générale des systèmes*, Paris, Dunod, 2^e éd., 1993, p. 17.

¹¹⁵ MORIN E., *Introduction à la pensée complexe*, op. cit., pp. 18-19.

¹¹⁶ L. VON BERTALANFFY cité in FORTIN R., *Comprendre la complexité*, op. cit., p. 31.

¹¹⁷ LADRIERE J., "Système (épistémologie)", op. cit., p. 1030.

¹¹⁸ MORIN E., *Introduction à la pensée complexe*, op. cit., p. 100.

¹¹⁹ FORTIN R., *Comprendre la complexité*, op. cit., p. 2.

¹²⁰ MORIN E., cité par FORTIN R., *Comprendre la complexité*, op. cit., p. 8.

¹²¹ THOENIG J.-C., "L'innovation institutionnelle", in LACASSE F., THOENIG J.-C. (éd.), *L'action publique*, op. cit., p. 235.

d'interdépendance entre les acteurs et entre les enjeux »¹²². Parce qu'elle prend acte des interactions entre acteurs et sphères d'activité, elle permet de dépasser les limites de l'analyse séquentielle. De ce fait, elle a contribué à l'émergence de nouveaux paradigmes chargés de qualifier en termes scientifiques les évolutions des politiques publiques et, dans le champ de la lutte contre la délinquance, la notion de coproduction.

B. Les paradigmes alternatifs aux approches traditionnelles des politiques publiques

162. Les paradigmes du réseau et de la gouvernance. Un paradigme constitue un modèle de pensée, un ensemble d'idées ou d'hypothèses globalement accepté dans tel ou tel champ scientifique. Il s'agit d'un « *ensemble de propositions ou d'énoncés métathéoriques portant moins sur la réalité sociale que sur le langage à employer pour traiter de la réalité sociale* »¹²³. A la manière d'une « *carte ou d'une boussole* », il oriente les recherches en fournissant aux chercheurs un cadre théorique commun, des problèmes-types et des voies de solution¹²⁴. Or, les faits d'observation précédemment relevés ont alimenté une remise en cause des paradigmes jusqu'alors dominants. En lieu et place des constructions scientifiques concédant une emprise presque illimitée à la décision étatique, de nouveaux paradigmes ont reçu pour charge de traduire la production multicentrée de l'action publique. Ils s'appuient sur les concepts novateurs de « réseau » (1) ou de « gouvernance » (2).

1- Le paradigme du réseau

163. La notion de réseau. Le terme provient étymologiquement du latin *retis* qui signifie filet, ouvrage formé d'un entrelacement régulier de fibres textiles ou végétales¹²⁵. A partir du XVIII^e siècle, il échappe à son acception textile lorsque la médecine s'empare du réseau dans un sens métaphorique, pour décrire et rendre compte du fonctionnement de l'organisme humain. Le corps devient tissu, filet reliant dans un flux circulatoire ses différents éléments en un tout. Puis, à compter du XX^e siècle, le concept de réseau s'applique progressivement au domaine de la défense, des transports, des postes et télécommunications, des relations sociales ou encore de l'informatique. De nombreuses disciplines scientifiques s'y réfèrent : la psychologie, la sociologie, l'économie, la gestion urbaine, etc. Son usage évoque la présence d'un « *maillage* » constitué de fils et de nœuds¹²⁶. Il s'agit néanmoins d'une notion « *encombrée de sens* »¹²⁷, d'un véritable « *sac à métaphores* »¹²⁸. Le même terme identifie des flux, des lieux (agences, villes, etc.), des infrastructures (chemins de fer, téléphone, etc.), voire des modes de relation entre personnes. Fondamentalement, le réseau constitue une « *trame* » ou une

¹²² THOENIG J.-C., "L'usage analytique du concept de régulation", *op. cit.*, p. 46.

¹²³ BOUDON R., BOURRICAUD F., cités par SIMOULIN V., "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp. 307-328.

¹²⁴ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 13.

¹²⁵ BAKIS H., *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je, 1993, p. 13 ; OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 23.

¹²⁶ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 23.

¹²⁷ BAKIS H., *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, *op. cit.*, p. 3.

¹²⁸ P. MUSSO Cité par OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 23.

« structure » composée d'« éléments » ou de « points », souvent qualifiés de « nœuds » ou de « sommets », reliés entre eux par des « liens » ou « liaisons », assurant leur « interconnexion » ou leur « interaction »¹²⁹. Il n'implique aucune forme de clôture puisqu'il s'agit de « structures ouvertes, susceptibles de s'étendre à l'infini, intégrant des nœuds nouveaux en tant qu'ils sont capables de communiquer au sein du réseau »¹³⁰.

164. La notion de réseau appliquée aux politiques publiques. Depuis la fin des années 1970, la métaphore du réseau, introduite sous la formule de réseau d'action publique ou de « *policy networks* »¹³¹, s'est diffusée pour illustrer les changements décisifs observés dans les modes de gouvernement. Selon P. LE GALES, « *dans un environnement complexe, les réseaux sont le résultat de la coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts* »¹³². Cette approche souligne la nature incrémentale de l'action publique, insiste sur la fragmentation du pouvoir entre les acteurs d'une politique et rend compte, dans une perspective interactionniste, des relations entre organisations. Les réseaux se différencient nettement selon le type de politique publique envisagé. Ils sont plus ou moins ouverts, plus ou moins stables, plus ou moins institutionnalisés et plus ou moins intégrés. Les chercheurs anglo-saxons, sous l'impulsion notable de R.A.W. RHODES et D. MARSH, ont développé plusieurs typologies. Ces deux auteurs distinguent, aux deux extrémités d'un continuum, les communautés de politique publique et les réseaux thématiques¹³³. Une communauté de politique publique présente plusieurs caractéristiques : un nombre limité de participants, l'exclusion délibérée de certains groupes, un ensemble très stabilisé de relations, une interaction fréquente et intense entre les membres, un consensus autour des valeurs et préférences globales, un équilibre des forces en présence, des relations d'échange et de négociation entre des participants disposant tous de ressources. Un réseau thématique organise une configuration toute différente : la participation d'un grand nombre d'acteurs, un accès relativement facile au réseau, l'absence de consensus et la présence de conflits, des relations inégales de pouvoir. Pour identifier les différents types de réseaux, les chercheurs en science politique ont donc défini plusieurs critères de distinction : le nombre et la nature des membres, l'interdépendance verticale ou horizontale des participants, leurs ressources, la structure et l'institutionnalisation du réseau, l'ouverture et la stabilité du réseau, le mode d'interaction et la répartition du pouvoir, la fréquence et l'intensité des échanges entre acteurs¹³⁴. Sous l'effet de la fragmentation du système politico-administratif issue du

¹²⁹ *Ibid.*, p. 24 ; Selon H. BAKIS, « le réseau est d'abord trame d'arrangement de points (ou sommets) et de liens (ou arcs, ou liaisons, ou chemins) : il est formé de plusieurs points reliés entre eux par plusieurs ramifications (à un instant donné). Le réseau, c'est l'agencement d'ensemble qui résulte de ces éléments ». BAKIS H., *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, op. cit., p. 24.

¹³⁰ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 25.

¹³¹ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 115 et s. ; BACHELET F., "Les réseaux", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, op. cit., pp. 237-258.

¹³² in "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", in LE GALES P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 14.

¹³³ RHODES R.A.W., MARSH D., "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", in *ibid.*, pp. 31-68 ; GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 118.

¹³⁴ RHODES R.A.W., MARSH D., "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", op. cit., p. 56 ; HASSENTEUFEL P., "Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction", in LE GALES P., THATCHER M., op. cit., p. 93 ; GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", *RF sc. pol.*, vol. 45, n°1, 1995, p. 40.

processus de décentralisation, la communauté scientifique française s'est appropriée le concept de réseau et ses critères de classification au milieu des années 1990¹³⁵.

Ce concept présente de nombreux atouts. Il s'efforce de rendre compte de la complexité de l'univers organisationnel, des relations qui se nouent entre des acteurs individuels, des institutions ou des sphères d'activités qui interagissent, de l'existence de négociations et de compromis¹³⁶. L'analyse ne s'appuie plus sur une description de chacune des phases de l'action publique mais s'intéresse aux acteurs. Au centre de la notion de réseau d'action publique se trouvent les acteurs collectifs impliqués dans une politique. L'analyse part du repérage de ces acteurs et des interactions qui les rassemblent. Il s'agit de connaître et d'identifier les participants à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, leurs ressources, leurs objectifs et stratégies, les relations qu'ils entretiennent et les interdépendances qui les caractérisent. L'étude des réseaux suppose donc de mettre sur un même plan analytique les acteurs étatiques et non étatiques, de ne pas partir des découpages administratifs et de rejeter l'enchaînement linéaire de l'action publique¹³⁷. Cette approche ascendante (« *bottum up* »)¹³⁸ relativise le rôle de l'Etat, souligne les interactions multiples entre acteurs et prend acte de l'érosion des frontières entre institutions privées et publiques.

165. La notion de réseau appliquée aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. Plus récemment, différents auteurs se sont attachés à démontrer la validité du concept de réseau dans le champ de la politique criminelle. Ils utilisent la notion même de réseau ou font appel, dans un sens métaphorique, à des termes relativement proches. A cet égard, les travaux de M. VOGLIOTTI sur les évolutions du champ pénal sont particulièrement éclairants. Outre la référence à la notion de réseau, celui-ci utilise l'image de la « *rhapsodie* » pour illustrer les métamorphoses du droit pénal¹³⁹. La métaphore de la rhapsodie, qui renvoie à l'action de « coudre ensemble » (du grec *rhaptein*) des « poèmes » (*odai*), lui permet d'expliquer le phénomène d'écriture pluraliste du droit pénal. « *Cette métaphore exprime la possibilité d'une forme de cohabitation entre unité et multiplicité alternative au modèle officiel, qui n'arrive à concevoir l'organisation du multiple que d'une façon arborescente, c'est-à-dire postulant un point d'Archimède à partir duquel, par des ramifications successives, le pluralisme peut s'ordonner. Elle évoque une conception de l'œuvre juridique pénale qui ne consiste plus en un tissu entièrement (ou presque entièrement) confectionné par le haut et par un seul auteur légitime, en vue d'être appliqué à une multiplicité de cas différents. Cette ancienne forme littéraire renvoie, par contre, à l'idée du droit comme réseau « cousu », de façon continue, par plusieurs auteurs, ayant des marges créatives différentes, à partir d'une multiplicité diffuse de contextes, par des procédures et des*

¹³⁵ JOUVE B., *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2003, p. 50 et s.

¹³⁶ « *Le modèle du réseau relève [...] d'une ontologie relationnelle et cybernétique, liée à une pragmatique de l'intersubjectivité et de la communication : le monde complexe et récursif de l'intersubjectivité généralisée dont on commence seulement à découvrir la grammaire* ». OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 18.

¹³⁷ BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po, 1999, p. 46.

¹³⁸ HASSENTEUFEL P., "Do policy networks matter ? Lifting descriptif et analyse de l'Etat en interaction", op. cit., p. 96.

¹³⁹ VOGLIOTTI M., "La « rhapsodie » : fécondité d'une métaphore littéraire pour repenser l'écriture juridique contemporaine. Une hypothèse de travail pour le champ pénal", *R.I.E.J.*, 2001, n°46, pp. 1-47 ; "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°4, pp. 721-743.

techniques diverses, mais unifié par une même tension unitaire »¹⁴⁰. La rhapsodie renvoie à l'idée d'une écriture et d'une production du droit pénal en réseau. Dans ce processus, le Conseil constitutionnel, les magistrats de l'ordre judiciaire national ou encore la Cour européenne des droits de l'homme jouent désormais un rôle prépondérant. Il en va de même pour le Gouvernement et les organes de l'administration publique qui, aux côtés des acteurs législatifs, se voient confier des marges de manœuvre de plus en plus étendues dans l'écriture du droit pénal. Au-delà, l'émergence d'un processus réticulaire concernerait l'ensemble de la politique criminelle. « *L'Etat perd son statut de monopoliste pour devenir un des nœuds d'un complexe réseau d'institutions locales, d'acteurs, d'associations ou d'entreprises qui gère, dans la forme hybride public/privé, le problème de l'insécurité et s'occupe de la prévention et de la lutte contre la criminalité* »¹⁴¹.

J. FAGET retient quant à lui la métaphore du « *rhizome* »¹⁴². Un rhizome est « *une tige souterraine vivace émettant chaque année des racines et des tiges aériennes. Il est essentiellement composé de lignes de stratification qui peuvent être des lignes de captures ou de fuites. Dans un rhizome, vient se greffer sur la racine principale une multiplicité de racines secondaires qui prennent un tel développement qu'elles l'occultent* »¹⁴³. Par ce biais, il cherche à démontrer que « *la zone d'action sociojudiciaire n'est pas un système polycentré mais a-centré et non hiérarchique, que la politique pénale effectivement décentralisée, sans mémoire organisatrice, sans commandement central, se définit plus par ses modalités circulatoires que par le principe d'organisation qui la fonde* »¹⁴⁴. Le rhizome présente plusieurs caractéristiques. Il répond à un principe de connexion : n'importe quel point d'un rhizome peut être connecté avec n'importe quel autre. « *Si l'arbre est filiation, le rhizome est alliance. Dans un système hiérarchique, un individu n'admet qu'un seul voisin actif, son supérieur, et les canaux de transmission sont préétablis. Au contraire, dans un système a-centré, la communication se fait d'un voisin à un autre quelconque, les canaux ne préexistent pas, les individus ne se définissent pas en fonction de statuts mais de rôles si bien que les opérations se coordonnent et se synchronisent indépendamment d'une instance centrale. Ce système n'est pas épargné par le bureaucratisme ou les conflits de pouvoir mais les hégémonies y sont vulnérables et les individus peuvent agir sans que personne ne maîtrise la somme des événements microscopiques qui s'y produisent* »¹⁴⁵. Il se caractérise également par un principe de relation. Ce ne sont pas ses points qui ont de l'importance, mais les lignes ou couloirs de déplacement qui le constituent. « *Comme dans une partition musicale, les notes n'ont de sens que par la mélodie qu'elles donnent à entendre. C'est donc la relation dynamique qui s'instaure entre des différents partenaires de la zone d'action socio-judiciaire et sa résultante, faite de tensions et d'esquives, qui compose le rhizome pénal* »¹⁴⁶. Au regard de ces nouvelles analyses en termes de réseau, l'Etat n'apparaît plus comme la seule instance de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Malgré sa fécondité, ce changement d'interprétation présente des limites.

¹⁴⁰ VOGLIOTTI M., "La « rhapsodie » : fécondité d'une métaphore littéraire pour repenser l'écriture juridique contemporaine", *op. cit.*, p. 18 ; v. également LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité. Une approche comparative de trois agglomérations*, Paris, I.H.E.S.I., coll. Etudes et Recherches, avril 2002, p. 9.

¹⁴¹ VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.*

¹⁴² FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*

¹⁴³ *Ibid.*, p. 164.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 165.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 165.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 167.

Les usages du terme de réseau sont polysémiques et parfois contradictoires¹⁴⁷. Certains parlent de réseau hiérarchisé quand d'autres l'appréhendent comme un principe d'organisation aux contours mal définis, permettant le maximum de liberté dans un contexte d'instabilité¹⁴⁸. En outre, insister sur l'autonomie croissante des réseaux d'action publique conduit à ne plus s'interroger sur les fondements généraux de l'action publique, sur ce qui reste de la spécificité de l'Etat et partant, à évacuer toute problématique politique¹⁴⁹. S'agissant de l'analyse des politiques publiques de lutte contre la délinquance, il est impossible de faire l'impasse sur la question de la posture de l'Etat en diluant la spécificité de l'action étatique et en faisant de celui-ci un acteur comme les autres. Ce dernier entend bien conserver un rôle prééminent. C'est la raison pour laquelle les chercheurs français, plutôt que de privilégier une analyse en termes de réseau, se sont référés au concept de gouvernance.

2- Le paradigme de la gouvernance

166. Le passage du concept de gouvernement à la notion de gouvernance. Dans le champ politique autant que scientifique, on parle désormais de gouvernance mondiale, de gouvernance d'entreprise, de gouvernance urbaine ou locale, etc. « *La gouvernance est devenue, en quelques années, un terme dont se sont emparés très rapidement, soit pour le critiquer, soit pour l'intégrer, à la fois le Savant et le Politique* »¹⁵⁰. Issu de la littérature anglo-saxonne, ce concept s'est exporté en France afin d'ouvrir de nouvelles perspectives analytiques dépassant les insuffisances des approches institutionnelles en termes de gouvernement et de structuration hiérarchique du pouvoir. Il rompt avec la notion de gouvernement qui suppose, suivant une conception hégélienne, un acteur central et dominant¹⁵¹. Le gouvernement se comprend en effet comme « *la conduite des affaires attachée à la souveraineté étatique, l'imposition de principes d'action par une autorité publique centrale* »¹⁵². Il désigne « *des situations où les objectifs sont clairement hiérarchisés, les pilotages politiques unifiés et les intérêts sociaux bien intégrés* »¹⁵³. Les modes contemporains de régulation politique tendent à discréditer le concept de gouvernement¹⁵⁴. Face à l'implication et l'autonomie croissante d'acteurs non étatiques dans la conduite des politiques publiques, les sociétés modernes semblent au contraire « *ingouvernables* ». Les scientifiques ont donc jugé nécessaire d'étudier, au-delà des pouvoirs et instruments du gouvernement, les mécanismes alternatifs de négociation affectant le processus d'élaboration et de production des politiques publiques¹⁵⁵. En introduisant une « *approche plurale et interactive du pouvoir* », le paradigme de la gouvernance s'est vu assigner la charge de traduire les évolutions du modèle politique français¹⁵⁶.

¹⁴⁷ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 23.

¹⁴⁸ BAKIS H., *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, op. cit., p. 5.

¹⁴⁹ LE GALES P., "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", in LE GALES P., THATCHER M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, op. cit., p. 20 ; GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", op. cit., pp. 31-56.

¹⁵⁰ JOUVE B., *La gouvernance urbaine en questions*, op. cit., p. 15 ; GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 120 et s. ; SIMOULIN V., "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", op. cit.

¹⁵¹ BARON C., "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp. 329-349.

¹⁵² COMMAILLE J., JOBERT B., cités par OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 29.

¹⁵³ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 121.

¹⁵⁴ LE GALES P., "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", op. cit., p. 18.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵⁶ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 121.

167. La notion de gouvernance. La gouvernance peut être définie comme « *le modèle, ou la structure, qui émerge dans un système socio-politique en tant que résultat commun de l'interaction de tous les acteurs en présence* »¹⁵⁷. Il s'agit d'« *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, qui ne sont pas tous étatiques, ni même publics pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* »¹⁵⁸. La gouvernance représente un « *art complexe* » consistant à « *piloter des agences, des institutions et des systèmes multiples, autonomes sur le plan opérationnel les uns par rapport aux autres, mais en même temps structurellement couplés entre eux par le biais de formes diverses d'interdépendance réciproque* »¹⁵⁹. Le terme insiste sur l'idée de direction et de pilotage, mais sans le primat absolu accordé à l'Etat¹⁶⁰. Il réfléchit aux interactions entre ce dernier et la société, aux modes de coordination nécessaires pour permettre l'action publique¹⁶¹. Il permet d'identifier les nouvelles pratiques collectives, les nouvelles formes d'action publique qui ne reposent plus sur le schéma de l'autorité et du pouvoir hiérarchiques, mais sur la négociation et le partenariat¹⁶². La gouvernance présente cinq caractéristiques¹⁶³. Elle mobilise un ensemble d'acteurs rattachés ou non à la sphère gouvernementale. Elle illustre l'érosion des frontières de compétences et des responsabilités dans le champ socio-économique. Elle manifeste l'interdépendance entre les institutions engagées dans l'action collective. Elle fait intervenir des acteurs autonomes mais agissant au sein d'un réseau. Elle postule qu'une action collective peut émerger sans dépendre uniquement de l'action de l'Etat. Appliquée aux politiques publiques de lutte contre la délinquance, cette notion permet de formaliser dans un nouveau schéma de lecture les phénomènes d'internationalisation, de décentralisation et de socialisation précédemment décrits. Elle permet de qualifier les mécanismes de coproduction de la sécurité. Son usage s'est donc généralisé en la matière. Entre autres, S. ROCHE¹⁶⁴, J.-J. GLEIZAL¹⁶⁵, J.-P. ALLINNE¹⁶⁶, J. DE MAILLARD¹⁶⁷ et O. HASSID¹⁶⁸ s'y réfèrent pour expliciter la structuration du système d'action dans le champ de la sécurité. Ils l'appréhendent comme un moyen de se défaire du postulat selon lequel l'Etat disposerait d'un leadership absolu dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie anti-criminelle. Cela étant, l'ambiguïté de la notion explique quelques résistances sur la scène intellectuelle française et son usage plus fréquent à l'étranger¹⁶⁹.

¹⁵⁷ KOOIMAN J., *Modern governance*, London, Sage, 1993.

¹⁵⁸ LE GALES P., "Régulation, gouvernance et territoire", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 225.

¹⁵⁹ PAPADOPOULOS Y., "Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique", op. cit., p. 167.

¹⁶⁰ LE GALES P., "Régulation, gouvernance et territoire", op. cit., p. 225.

¹⁶¹ LE GALES P., "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", op. cit., p. 19 ; BARON C., "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", op. cit.

¹⁶² JOUVE B., *La gouvernance urbaine en questions*, op. cit., p. 16.

¹⁶³ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", op. cit.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ GLEIZAL J.-J., "L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002)", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZINSKY M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., p. 39.

¹⁶⁶ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 114.

¹⁶⁷ DE MAILLARD J., "Vers des politiques locales de sécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 283-295.

¹⁶⁸ HASSID O., "La gouvernance de sécurité : un concept pour un nouveau paradigme en criminologie ?", *R.I.C.P.T.*, vol. LVIII, n°2, 2005, pp. 151-161.

¹⁶⁹ Par exemple, Y. PAPADOPOULOS, S. WÄLTI et D. KÜBLER l'ont appliqué à la politique de lutte contre la toxicomanie suisse pour expliquer les mécanismes de coordination entre politiciens, institutions régaliennes, professions médicales et travailleurs sociaux. PAPADOPOULOS Y., WÄLTI S., KÜBLER D., "Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire", *Droit et Société*, n°47, 2001, pp. 205-235. Dans un sens identique, A. CRAWFORD considère que le recours à

168. Les limites heuristiques de l'approche en termes de gouvernance. Eu égard aux usages différenciés de la notion de gouvernance, la polysémie du terme opacifie son sens et sa portée. Elle présente l'inconvénient de ne pas se démarquer suffisamment du concept, étymologiquement proche, de gouvernement. Provenant du latin « *gubernare* », la gouvernance signifie gouverner, piloter un navire¹⁷⁰. Selon C. BARON, « *il s'agit donc de l'art ou de la manière de gouverner, en favorisant un mode de gestion des affaires original dans un environnement marqué par une pluralité d'acteurs qui disposent, chacun à des degrés divers, et de façon plus ou moins formelle, d'un pouvoir de décision* »¹⁷¹. On voit mal dès lors ce qui différencie la gouvernance des techniques de gouvernement. Le terme de gouvernance semble recouvrir, du moins partiellement, celui de gouvernement. D'ailleurs, ces deux termes sont le plus souvent utilisés de façon équivalente dans les pays anglo-saxons¹⁷². En conséquence, les approches en termes de gouvernance sont généralement teintées d'ambiguïté. Les uns placent derrière le concept l'idée d'un Etat minimal, partenaire ordinaire dans le processus de coordination d'acteurs. Les autres confirment par ce biais la prééminence étatique. Son usage suscite donc d'importantes critiques. Certains dénoncent la prépondérance étatique que la notion sous-tend et lui préfèrent le concept plus neutre de régulation¹⁷³. A l'inverse, d'autres considèrent que la notion néglige le poids de l'Etat¹⁷⁴ en sous-estimant sa capacité d'action et en sur-évaluant corrélativement l'influence des intervenants périphériques¹⁷⁵. En conséquence, « *par bien des aspects, la gouvernance urbaine revêt parfois la forme d'une « auberge espagnole » où chacun y trouve ce qu'il a apporté dans ses bagages méthodologiques, y retrouve ses objets de recherche, ses questionnements initiaux retraduits dans un autre vocabulaire... Il est clair que, comme toute opération de traduction, ce processus a pour conséquence de générer des distorsions, des glissements de sens, des décalages par rapport à la formulation d'origine* »¹⁷⁶. Dans le champ étudié, cette nouvelle formulation présente néanmoins l'avantage de souligner, sinon l'émergence, du moins le renforcement des formes d'action collective fondées sur le partenariat, l'échange de ressources et la négociation concertée. Elle permet d'éclairer l'analyste sur deux composantes essentielles de la nouvelle stratégie française de politique criminelle : l'ouverture de l'action publique à un spectre élargi d'acteurs non étatiques ; la conservation par l'Etat de sa fonction de garant de l'intérêt général.

la notion de gouvernance permet de problématiser les évolutions des rapports entre marché, Etat et société civile dans le champ de la lutte contre la délinquance en Grande-Bretagne. CRAWFORD A., "Vers une reconfiguration des pouvoirs ?", *op. cit.*, pp. 3-32.

¹⁷⁰ BARON C., "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *op. cit.*

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 330.

¹⁷² LE GALES P., "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée", *op. cit.*, p. 18.

¹⁷³ JOBERT B., "La régulation politique : le point de vue d'un politiste", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 122 ; CROZIER M., "Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes" in CHAZEL F., COMMAILLE J. (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., 1991, pp. 131-135 ; COMMAILLE J., *Territoires de justice*, *op. cit.*, p. 22 ; CHEVALLIER J., "L'Etat régulateur", *RF adm. publ.*, n°111, 2004, pp. 473-482 ; FAGET J., "Introduction", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Bordeaux, P.U.B., 2005, pp. 11-35.

¹⁷⁴ JOUVE B., LEFEVRE C., "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique", *RF sc. pol.*, vol. 49, n°6, 1999, pp. 835-853.

¹⁷⁵ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁷⁶ D. LORRAIN ajoute que « *c'est sans doute un moyen qui permet à des gens de pays différents, aux expériences individuelles différentes, de penser qu'ils parlent de la même chose. C'est aussi un moyen pour dire que ce qui se passe actuellement n'est pas identique à ce qui avait lieu hier. Mais revers de la médaille, c'est une notion qui évite à une communauté scientifique de trop rentrer dans les faits, et dans leur interprétation, en se réunissant autour d'une notion valorisante et large traversant aussi bien l'Etat que les entreprises ou les institutions locales* ». Cité in JOUVE B., *La gouvernance urbaine en questions*, *op. cit.*, p. 21.

169. Conclusion. Les discours politiques comme les rapports de recherche accréditent l'idée d'une transformation radicale des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance. L'heure n'est plus à l'éloge des vertus de l'hégémonie étatique. Il ne s'agit plus d'occulter l'hybridation des régulations en matière de sécurité. Les opérations engagées par des acteurs indépendants de la puissance publique sont désormais conviées à enrichir l'action publique. A ce stade, il n'est question cependant que d'une modification de la rhétorique politique structurant le modèle français de politique criminelle. Il convient dès lors de mesurer son impact sur les modes de production des politiques publiques. A ce sujet, de nombreuses réformes institutionnelles démontrent l'ambition de l'Etat de traduire dans les faits le principe de coproduction de la sécurité. Au-delà de nouvelles façons de penser l'action publique, le système politico-administratif s'est enrichi de modes renouvelés d'intervention.

Section 2- L'opérationnalisation du principe de coproduction

170. Les traductions pratiques du principe de coproduction. Tel que constitué à l'aube des années 1980, le fonctionnement du système politico-administratif français ne permettait pas de concrétiser le principe de coproduction de l'action publique en matière de lutte contre la délinquance. Cloisonné par ses divisions sectorielles et territoriales, il ne pouvait rester qu'indifférent aux préceptes de partenariat, de transversalité et de territorialisation. Pour donner corps au principe de coproduction, les principaux acteurs mobilisés au sein du système d'action publique ont donc procédé à des adaptations structurelles (§1). Pour produire une stratégie collective adaptée aux contextes locaux, formaliser et pérenniser les engagements respectifs des acteurs, une nouvelle technique de production des politiques publiques s'est affirmée. L'Etat et ses partenaires recourent désormais à des procédés de contractualisation (§2).

§1- Le recours à des adaptations structurelles au sein des institutions coproductrices des politiques de lutte contre la délinquance

171. Des adaptations intra et inter-organisationnelles. Les principales institutions partenaires ont engagé des restructurations internes destinées à adapter leurs services aux exigences d'une action publique renouvelée (A). Pour susciter un consensus d'action, favoriser la construction d'objectifs partagés et la réalisation d'opérations communes, elles ont aménagé des dispositifs inter-institutionnels dédiés au partenariat (B).

A. Des adaptations intra-organisationnelles

172. Des adaptations structurelles chargées de faciliter la coproduction des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Toutes les institutions partenaires ont tenté de modifier leurs modes de fonctionnement internes pour répondre aux exigences nouvelles de partenariat, de transversalité et de territorialisation des politiques de lutte contre la délinquance. Les administrations de l'Etat se sont particulièrement investies dans cette œuvre de modernisation (1). Dans la même perspective, les collectivités territoriales, essentiellement municipales, se sont dotées de structures et de personnels d'un nouveau genre pour s'affirmer au plan local comme les principaux leviers de la coproduction de la sécurité (2).

1- Les adaptations opérées par l'Etat

173. L'accélération du processus de déconcentration. La déconcentration consiste à donner davantage de pouvoirs aux représentants locaux de l'Etat qui exercent au plus près du terrain. Stricte application du principe de subsidiarité¹⁷⁷, il s'agit d'améliorer l'efficacité de l'Etat en permettant une contextualisation locale de l'action publique¹⁷⁸. Deux formes de déconcentration coexistent¹⁷⁹. La première est verticale, en ce sens qu'elle vise à responsabiliser les agents locaux de l'Etat, les ministres confiant certaines décisions à leurs services extérieurs. La déconcentration est horizontale lorsqu'elle confère à l'autorité préfectorale une mission de coordination des services extérieurs de l'Etat. Si ce procédé est loin d'être novateur¹⁸⁰, depuis les lois de décentralisation, il n'a cessé de s'amplifier pour répondre aux exigences de territorialisation et ne pas affaiblir l'Etat face au rôle croissant des collectivités territoriales. Selon P. BERNARD on assiste à « *une dialectique entre la décentralisation et la déconcentration, évoluant de façon solidaire, comme un couple de forces. Plus on décentralise pour faire progresser les libertés locales, plus on déconcentre pour permettre au préfet d'assurer l'unité nationale sur le territoire* »¹⁸¹. Ainsi, l'article 34 de la loi du 2 mars 1982 a renforcé les attributions préfectorales en disposant que le commissaire de la République « *est le représentant de l'Etat dans le département. Il représente chacun des ministres. Il est le seul à s'exprimer au nom de l'Etat devant le Conseil général* ». Le décret du 10 mai 1982 lui a confié un pouvoir de direction des services extérieurs de l'Etat. Par ce biais, il est devenu le véritable « *patron* » des services de l'Etat dans le département et dans la région¹⁸². A la fin des années 1990, le principe de déconcentration change de nature. Les gouvernants souhaitent lui donner, au-delà d'une dimension technique, une dimension politique. Il s'agit d'en faire le principe de droit commun de l'administration de l'Etat. Dans son allocution du 22 mars 1990, le Président de la République souligne qu'« *il va bien falloir que les administrations centrales se résignent à limiter leurs activités aux missions qui*

¹⁷⁷ Selon ce principe, « *l'autorité la plus haute – supérieure par le nombre et par l'intensité des prérogatives, non pas supérieure en valeur – ne doit pas étendre son action au-delà du domaine dans lequel une autorité plus petite serait compétente ; a contrario, l'autorité la plus haute ne doit intervenir que là précisément où l'autorité la plus restreinte ne peut plus pourvoir* ». C. MILLION-DELSOL cité in ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 88.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 87 et s.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 175.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 42 et s.

¹⁸¹ BERNARD P., "Actualité et avenir du corps préfectoral", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, p. 521.

¹⁸² *Ibid.*, p. 64.

leur sont propres, mission de réglementation, de conception, de coordination et qu'elles délèguent une fois pour toutes la volonté et le pouvoir de régler les dossiers à des services extérieurs renforcés, regroupés sous l'autorité du représentant du gouvernement »¹⁸³. A compter de cette date, de multiples lois vont être adoptées à cet effet¹⁸⁴.

Les nouvelles prérogatives conférées aux agents des services extérieurs de l'Etat ont donné lieu à une recomposition du rôle des administrations centrales. Elles se sont vues confier une mission de pilotage de l'action publique. L'article 2 du décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration précise ainsi que « *sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, et notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés* ». Ces missions de caractère national sont celles du nouvel « Etat pédagogue », les autorités centrales conservant uniquement un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle¹⁸⁵. Les prérogatives du préfet ont été considérablement renforcées pour concrétiser la nouvelle doctrine politique fondée sur les principes de transversalité, de partenariat et de territorialisation. Outre sa mission de représentation de l'Etat sur le territoire, de garant de la règle de droit et des intérêts nationaux, il est devenu l'animateur du réseau des services déconcentrés et dispose à leur rencontre d'un pouvoir hiérarchique. C'est à lui qu'appartient la responsabilité d'initier, au nom de l'Etat, le principe de coproduction de l'action publique. Il a pour mission d'animer et de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux autour des questions d'intérêt commun¹⁸⁶. Il n'agit plus en usant simplement de ses prérogatives de contrainte. « *L'autorité de l'Etat dont il est dépositaire, il l'exerce comme un service et non comme un pouvoir de domination. L'esprit doit être celui de l'étymologie : l'auctoritas est ce qui permet d'augmenter, d'accroître, de faire grandir (à la différence de l'imperium qui contraint). [...] Le style est aussi bien celui de la décision que de la magistrature d'influence. [...] La coopération est l'objectif constant du préfet, qui cherche à faire travailler ensemble des acteurs différents et qui souvent s'ignorent ou se combattent. Trois stades traduisent cette coopération : la consultation ou le recueil d'avis, la concertation ou la mise au point d'un projet collectif, la contractualisation ou la mise en commun d'objectifs, de moyens* »¹⁸⁷. On passe ainsi d'un modèle « militaire » à un modèle « managérial »¹⁸⁸. « *Chefs d'orchestres, organisant la cohérence difficile des rationalités sectorielles dans les départements, puis dans les régions, ils deviennent les*

¹⁸³ Cité in *ibid.*, p. 90.

¹⁸⁴ La loi d'orientation du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant « charte de la déconcentration » ont été adoptés à cet effet. Selon cette charte, « *la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat* ». Depuis lors, différents textes ont, avec plus ou moins de succès, conforté cette orientation vers davantage de déconcentration : loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire, décret du 16 juillet 1996 sur la déconcentration des crédits d'intervention, décret du 20 octobre 1999 confirmant la déconcentration comme règle de droit commun, etc.

¹⁸⁵ Cette limitation des prérogatives des administrations centrales à une fonction de pilotage s'est traduite par des réductions d'effectifs au profit des services déconcentrés et à des regroupements fonctionnels de services. Désormais, environ 96% des agents de l'Etat travaillent au sein de l'administration territoriale. Les services déconcentrés gèrent les deux tiers des crédits inscrits au budget de l'Etat et prennent les trois quarts des décisions concernant les usagers. ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, p. 92.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 171.

¹⁸⁷ BERNARD P., "Actualité et avenir du corps préfectoral", *op. cit.*, p. 525.

¹⁸⁸ ROUBAN L., "Les préfets et la construction de l'Etat républicain : du modèle militaire au modèle managérial", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, pp. 531-544.

co-animateurs de l'action publique locale, à quasi-égalité avec une multiplicité d'acteurs locaux aux légitimités dispersées »¹⁸⁹. Cette fonction de « tête de réseau », d'animateur des politiques publiques est particulièrement nette dans le champ de la lutte contre la délinquance. Outre le fait qu'il distribue une majeure partie des crédits destinés à la mise en œuvre de ces politiques¹⁹⁰, le préfet est chargé de coordonner l'action des différents services de l'Etat placés sous son autorité hiérarchique. En outre, il est considéré comme l'un des principaux animateurs des dispositifs partenariaux initiés depuis les années 1980¹⁹¹.

174. L'introduction de la collégialité et de l'interministérialité au sein de l'appareil d'Etat. Pour pallier les déficiences du modèle administratif pyramidal et sectoriel¹⁹², tout en assurant un partenariat effectif entre ses propres services, l'Etat s'est efforcé de transformer et de moderniser son architecture institutionnelle. Pour mobiliser les acteurs opérationnels, favoriser une approche transversale des problèmes, limiter les rivalités et conflits entre administrations et produire une action publique concertée, les gouvernements successifs ont créé des instances de décision collégiales et interministérielles. Ils se sont inspirés de la technique, expérimentée dans les années 1960, des administrations de mission comme la D.A.T.A.R. et le Commissariat Général du Plan¹⁹³. L'ambition était alors de réduire les résistances des administrations sectorielles face aux exigences d'une approche transversale et partenariale¹⁹⁴. De cette volonté sont nées la Délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en 1983¹⁹⁵ et la Mission permanente de lutte contre la toxicomanie en 1982 (devenue Mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie en 1985). En 1988 ont été installés un Comité interministériel des villes (C.I.V.) et une Délégation interministérielle à la ville (D.I.V.). Administration de mission placée auprès du Premier ministre, le rôle de cette dernière consiste à susciter de nouvelles modalités d'action concertée, à mettre en œuvre des actions d'évaluation et de recherche, à former et soutenir l'ensemble des intervenants dans le champ de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance. Elle caractérise donc la nouvelle vocation pédagogique de l'Etat. Composée de chargés de mission, de contractuels et de fonctionnaires mis à disposition par les différents ministères, elle prépare et exécute les décisions du C.I.V. Ce dernier définit les grandes orientations et programmes de la politique de la ville, répartit les crédits, anime et coordonne les actions de l'Etat dans le cadre de la politique nationale des villes. Du fait de sa vocation interministérielle, ce conseil réunit un certain nombre de

¹⁸⁹ GREMION C., "Les paradoxes du corps préfectoral", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, p. 556.

¹⁹⁰ BORRICAND J., "La nouvelle politique française de prévention de la délinquance en milieu urbain", *Problèmes actuels de science criminelle*, vol. V, P.U.A.M., 1992, p. 38.

¹⁹¹ GLEIZAL J.-J., "Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention de la délinquance", in GLEIZAL J.-J. (dir.), *Le retour des préfets ?*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, pp. 115-128.

¹⁹² *Supra* n°66 et s.

¹⁹³ La distinction entre administration de mission et administration de gestion fut conceptualisée en 1956 par E. PISANI. Celui-ci considérait que l'administration de mission devait être « adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ». Dans l'idéal, à l'inverse des administrations traditionnelles de gestion, ces nouvelles structures devaient se former à partir d'un objectif précis, localiser leurs interventions au plus près des lieux de résolution des problèmes et disparaître une fois ceux-ci réglés. Structurées autour d'un projet, transversales, souples, mobiles et peu hiérarchisées, les administrations de mission de la D.A.T.A.R. et du Commissariat Général du Plan sont apparues comme les instruments privilégiés du réformisme de l'après-guerre. BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *Politiques et management public*, vol. 14, n°3, 1996, p. 14.

¹⁹⁴ CHEVALIER G., "Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif", *Rev. fr. socio.*, vol.31, 1990, pp. 421-437 ; DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 43 et s.

¹⁹⁵ PEYRE V., TETARD F., "L'interministériel, mode de traitement de la « question sociale » de la jeunesse ?", in C.R.E.S.A.L., *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, op. cit., pp. 125-136.

ministres ou secrétaires d'Etat (Education Nationale, Economie et Finances, Intérieur, Justice, Défense, Emploi et Solidarité). En pratique, il réunit entre douze et quinze ministres trois à quatre fois par an¹⁹⁶. En 1997, le Premier ministre, L. JOSPIN, a installé un Conseil de sécurité intérieure. Depuis 2002, il réunit, sous la présidence du Président de la République, le ministre de l'Intérieur, le Garde des Sceaux, le ministre de la Défense, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le ministre de l'Education Nationale et le secrétaire d'Etat au budget. La loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure dispose que ce Conseil détermine les orientations générales de la politique menée dans le domaine de la sécurité intérieure et fixe les grandes priorités de l'Etat. En janvier 2006, le gouvernement a également installé un Comité interministériel de prévention de la délinquance présidé par le Premier ministre ou, par délégation, le ministre de l'Intérieur¹⁹⁷. Ce comité est chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de prévention de la délinquance, de veiller à leur mise en œuvre, de coordonner l'action des ministères et l'utilisation des moyens budgétaires consacrés à la politique de prévention de la délinquance. Parmi la multitude d'organes interministériels, on trouve encore une cellule interministérielle d'animation et de suivi des contrats locaux de sécurité, un Comité interministériel, une commission et une délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal. L'Etat est parfois allé au-delà de la constitution de structures interministérielles en installant des ministères sur la base d'une approche transversale des problèmes. Dans cette optique, il a constitué un ministère de la Ville en 1990 pour coordonner l'ensemble des actions gouvernementales se rapportant à la politique de la ville et à la prévention de la délinquance. Plus récemment, sans renoncer totalement aux répartitions des tâches entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense, le gouvernement de J.-P. RAFFARIN a constitué un ministère de la Sécurité Intérieure. Le ministre de la Sécurité intérieure dispose, outre les prérogatives traditionnelles du ministre de l'Intérieur, d'un certain nombre d'attributions autrefois réservées au ministère de la Défense et concernant certaines activités de la Gendarmerie Nationale¹⁹⁸.

Au niveau territorial, les services déconcentrés de l'Etat ont également connu un processus de décroisement institutionnel. S'agissant de la politique de la ville¹⁹⁹, certaines préfectures de région ont installé depuis les années 1990 des « missions ville »

¹⁹⁶ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, Rapport au Président de la République, Février 2002, p. 100. Disponible sur Internet : <http://www.ccomptes.fr> (consulté le 30 septembre 2004).

¹⁹⁷ Il est composé des ministres de l'Intérieur, de la Défense, de la Cohésion sociale, de l'Education nationale, de la Justice, des Transports, de la Santé, de l'Outre-mer et de la Jeunesse. Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un Comité interministériel de prévention de la délinquance, *J.O.* n°15 du 18 janvier 2006.

¹⁹⁸ Selon l'article 3 du décret n°2002-889 du 15 mai 2002, le ministre de l'Intérieur est responsable, pour l'exercice de ses missions de sécurité publique, de l'emploi des services de la gendarmerie nationale. Néanmoins, sur le plan fonctionnel, cette dernière conserve son statut militaire. Si la gendarmerie nationale est présentée comme étant rattachée au ministère de l'Intérieur, en réalité, elle dépend toujours de la Défense. Décret n°2002-889 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *J.O.* n°113 du 16 mai 2002, p. 9245 et s. ; ROCHE S., *La police de proximité*, Paris, Seuil, 2005, p. 257.

¹⁹⁹ D'un point de vue global, les préfectures de région et de département connaissent un système de fonctionnement interministériel par le biais des Comités de l'administration régionale. Ces comités remplacent les Conférences administratives régionales depuis le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, *J.O.* n°102 du 30 avril 2004, p. 7755 et s. ; Circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n°2004-374 du 29 avril 2004, *J.O.* n°161 du 13 juillet 2004, p. 12644 et s. ; Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat, NOR : PRMX0407705C, *J.O.* n° 246 du 21 octobre 2004, p. 17813 et s. Elles réunissent également des Collèges des chefs de services de l'Etat chargés de rassembler, autour des préfets de région ou de département, l'ensemble des représentants des services déconcentrés. Ces structures ont pour tâche d'harmoniser la gestion administrative au plan local et de définir des priorités d'action communes. ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 152 et s.

considérées comme les correspondants de la D.I.V. au plan régional²⁰⁰. Aux échelons régionaux et départementaux ont également été créés des « pôles de compétence », des « délégations », « comités » ou « commissions inter-services » pour faciliter, par la réunion des différents directeurs de services, la coopération des administrations déconcentrées, le développement d'actions communes et le rapprochement de leurs systèmes d'information²⁰¹. Dans le champ de la lutte contre la délinquance, des réunions périodiques réunissent depuis les années 1990 les chefs de services extérieurs intéressés par les questions de sécurité²⁰². Pour la définition et la mise en œuvre territoriale de la politique pénale, des Conférences d'action publique réunissent, sous le pilotage des procureurs généraux, les chefs de services de la police nationale et les commandants d'unité de la gendarmerie, des magistrats du siège, les responsables territoriaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse²⁰³. Elles peuvent associer des membres du corps préfectoral, des services de l'Etat intervenant en matière répressive, des barreaux, des responsables d'associations, etc. Le C.I.V. du 1^{er} octobre 2001 a décidé de la tenue annuelle de Conférences départementales de la politique judiciaire de la ville réunissant dans chaque département le préfet, le sous-préfet chargé de la politique de la ville, les chefs de juridiction, les chefs des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse²⁰⁴. Ces conférences sont chargées de déterminer les stratégies départementales pour la mise en œuvre de la politique judiciaire de la ville en veillant à la cohérence des différents dispositifs et réseaux d'action. Des Conférences départementales de sécurité ont également été instituées en 2002²⁰⁵. Ces instances départementales, réunies selon une périodicité au moins trimestrielle, ont pour charge de décliner territorialement les orientations gouvernementales en matière de sécurité, de garantir la cohérence de l'action des différents services de l'Etat, d'assurer la tenue de tableaux de bord départementaux et d'évaluer les résultats des actions engagées. Coprésidées par le préfet et le Procureur de la République, ces Conférences regroupent l'ensemble des chefs de services de l'Etat concernés par les questions de sécurité²⁰⁶. En fonction de l'ordre du jour, les membres de la Conférence peuvent convier des représentants d'autres services de l'Etat non directement impliqués dans le traitement de la délinquance (le Directeur départemental de l'équipement, des affaires sanitaires et sociales, de la jeunesse et des sports) ou faire appel, comme source d'expertise, à des personnalités particulièrement compétentes dans le domaine de la sécurité.

²⁰⁰ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 112.

²⁰¹ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, *op. cit.*, p. 128 ; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *op. cit.* ; COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 128 ; Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements, *op. cit.* ; Circulaire du 16 juin 2004 relative à l'application du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relative à l'application du décret n°2004-374, *op. cit.*

²⁰² GATTO D., THOENIG J.-C., *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, *op. cit.*, p. 57 et s.

²⁰³ Circulaire du 9 mai 2001 *Action publique et sécurité*, NOR : JUSD20013006C, *B.O.M.J.* n°82, 2001.

²⁰⁴ Circulaire du 12 avril 2002 relative à la politique judiciaire de la ville, NOR : JUSJ0290001C, *B.O.M.J.*, n°86, juin 2002.

²⁰⁵ Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *op. cit.* ; Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *J.O.* n°166 du 18 juillet 2002, p. 12256 et s. ; Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *J.O.* n°166 du 18 juillet 2002, p. 12260 et s.

²⁰⁶ Le Trésorier payeur général, l'Inspecteur d'académie, le Directeur départemental de la sécurité publique, le Directeur départemental des renseignements généraux, le Directeur du service régional de police judiciaire, le Directeur régional de la police aux frontières, le Commandant de groupement de la gendarmerie, le Commandant de la section de recherche de la gendarmerie nationale, le Directeur régional des douanes, le Directeur des services fiscaux, le Directeur départemental de la concurrence et de la répression des fraudes, le Directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

175. La nomination de personnes relais dans les services de l'Etat pour faciliter les échanges entre administrations et partenaires extérieurs. Ces professionnels sont chargés d'assurer au quotidien un échange régulier entre les différents services de l'Etat et leurs partenaires. Certains sont des coordinateurs de projets dont la mission consiste à animer et coordonner l'action des services étatiques. Ainsi, l'article 12 de la charte de la déconcentration adoptée en 1992 prévoit que « *lorsque plusieurs services de l'Etat relevant du même échelon territorial concourent à la mise en œuvre d'une même politique, le préfet de région ou le préfet de département, selon le cas, peut désigner un chef de projet chargé d'animer et de coordonner l'action de ces services* ». Ces chefs de projets sont choisis parmi les membres du corps préfectoral, les chefs de services déconcentrés ou leurs plus proches collaborateurs²⁰⁷. Dans cette perspective, des sous-préfets ont été désignés à partir de 1991 dans les départements les plus urbanisés pour prendre en charge les questions liées à la politique de la ville²⁰⁸. D'après une circulaire conjointe du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires sociales du 14 septembre 1994, ces sous-préfets à la ville sont chargés de « *susciter, animer et coordonner les projets de l'Etat et des instances locales dans le cadre de la politique contractuelle de la ville* » et de « *mobiliser et responsabiliser l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat pour la mise en œuvre de cette politique* »²⁰⁹. Au nombre de 31 en 2001, ils collaborent avec des « délégués de l'Etat » depuis le début des années 1990. Il s'agit de fonctionnaires des services déconcentrés missionnés par le préfet pour dédier une partie de leur temps de travail à la mise en œuvre de la politique de la ville dans tel ou tel quartier prioritaire. De leurs administrations d'origine, ils assurent l'interface entre les acteurs du quartier (élus, associations, habitants) et les services de l'Etat. Plusieurs fonctions leur sont attribuées : collecter des informations pour produire une connaissance d'ensemble du territoire d'intervention (besoins, problèmes rencontrés, actions engagées, etc.) ; transmettre ces informations en les faisant remonter à la préfecture ; affirmer le point de vue de l'Etat en faisant connaître sur le terrain ses objectifs et programmes ; faciliter le travail des acteurs de terrain (aide au montage de projets, rappel des normes et procédures, orientation vers les services administratifs compétents, etc.). Par leur présence régulière sur un quartier, ils permettent à l'Etat de mieux apprécier les difficultés et besoins des populations résidentes, facilitent la mobilisation des services déconcentrés et engagent un dialogue actif avec les acteurs de terrain. Selon les termes de P. ESTEBE, ils exercent une fonction de « *cheval de Troie* » de la politique de la ville au sein des services déconcentrés²¹⁰. En 2002, 250 délégués de l'Etat étaient recensés dans 40 départements, 23% provenant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 20% du ministère de l'Intérieur, 16.5% du ministère de l'Education Nationale et 5% du Ministère de la Justice²¹¹.

Pour que l'ensemble des partenaires puisse identifier un interlocuteur unique au sein des différentes directions des administrations de l'Etat, des « correspondants » y ont été désignés. Dans les années 1990, le ministre de la Ville a demandé à ses homologues de nommer un « correspondant ville » dans les directions de chaque ministère²¹². Sa mission

²⁰⁷ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 153.

²⁰⁸ GREMION C., MOUHANNA C., *Le sous-préfet à la ville*, Paris, L'Harmattan, 1995.

²⁰⁹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 130 et s. ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 362 ; DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 181.

²¹⁰ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 208.

²¹¹ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Délégué de l'Etat : panorama d'une fonction en développement*, Première rencontre nationale des délégués de l'Etat, 25 janvier 2002, doc. dactyl., D.I.V., 2002. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 13 septembre 2003).

²¹² DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 132 et s.

consiste à répercuter les informations et actions engagées dans le cadre de la politique de la ville auprès des autres directions, d'harmoniser les engagements et de négocier avec le ministère de la Ville les modalités d'implication de son ministère d'origine. « *Le positionnement des correspondants ville doit toujours se prêter à un rôle de charnière entre l'extérieur et l'intérieur. Représentants de leurs ministères, ils négocient avec le cabinet du ministre de la Ville. Représentants de la Ville dans leur ministère, ils y négocient l'intégration des thèmes et méthode de celle-ci* »²¹³. S'agissant plus spécifiquement des politiques de lutte contre la délinquance, des « correspondants-justice » ou des magistrats délégués à la politique de la ville ont été nommés aux échelons régionaux et départementaux du ministère de la Justice pour constituer les interlocuteurs privilégiés des sous-préfets à la ville et de la D.I.V.²¹⁴. Ils animent des cellules départementales ou régionales « Justice Ville » regroupant des magistrats (juges des enfants, substituts, juges de l'application des peines), les directeurs régionaux ou départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse et les représentants régionaux ou départementaux de l'administration pénitentiaire. Ces instances articulent les projets de la justice avec les autres politiques de l'Etat, favorisent l'élaboration de projets communs entre directions et développent le partenariat avec l'ensemble des acteurs mobilisés. On rencontre également des correspondants de sécurité désignés dans les établissements scolaires pour communiquer avec des homologues dans les services de la justice, de la police et de la gendarmerie²¹⁵ et des correspondants « aide aux victimes » au sein des services accueillant des victimes (police, gendarmerie, hôpitaux et juridictions). Ces derniers cherchent à sensibiliser l'ensemble des personnels à la prise en charge des victimes et à entretenir le partenariat avec les autres acteurs publics ou associatifs²¹⁶. Dans leur ensemble, le processus de déconcentration, l'installation de structures interministérielles et la nomination de personnes relais illustrent l'ambition de l'Etat de concrétiser la nouvelle approche transversale, partenariale et territoriale des politiques de lutte contre la délinquance. Des réformes similaires ont vu le jour au sein des collectivités locales, essentiellement municipales.

2- Les adaptations opérées par les collectivités locales

176. La constitution de services spécialisés. Suite au développement de leurs compétences à l'occasion de la décentralisation partielle des politiques de lutte contre la délinquance, les élus municipaux se sont efforcés de consolider leurs capacités d'intervention. Ils se sont d'autant plus investis en la matière que la sécurité est devenue un thème électoral porteur sur la scène politique locale. La demande sociale de sécurité adressée aux élus locaux n'a cessé de progresser depuis le début des années 1980. Pour exercer leurs nouvelles attributions, développer leur expertise et assurer le partenariat au plan local, les municipalités ont donc édifié des services municipaux spécialisés dans le champ de la politique de la ville et de la lutte contre la délinquance²¹⁷. Sur un plan politique, en constituant de tels services, les élus cherchent à démontrer à leurs administrés leur

²¹³ *Ibid.*, p. 134.

²¹⁴ BRUNET B., "La politique de la ville", *Droit et Société*, n°23-24, 1993, pp. 117-141.

²¹⁵ Circulaire du 2 octobre 1998 relative à la lutte contre la violence en milieu scolaire et au renforcement des partenariats, NOR : MENE9802137C, *J.O.* n° 236 du 11 octobre 1998, p. 15395 et s.

²¹⁶ Circulaire du 29 septembre 1999 relative à la politique publique d'aide aux victimes d'infractions pénales, NOR : PRMX9903764C, *J.O.* n° 227 du 30 septembre 1999, p. 14487 et s.

²¹⁷ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 206 et s. ; LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", *op. cit.*

volonté d'agir sur les problèmes d'insécurité et leurs capacités d'action stratégiques. Certains maires assument directement le portage politique de ce nouveau type d'action publique. D'autres préfèrent nommer des adjoints en charge de la thématique de la sécurité et de la prévention²¹⁸. Le plus souvent, ces derniers disposent de compétences spécifiques à ce champ d'intervention. On retrouve parmi les élus délégués à la sécurité des avocats, d'anciens policiers ou militaires, des professeurs de droit, etc²¹⁹. Certains élus se sont même imposés, sur le plan local comme sur la scène médiatique nationale, comme des « spécialistes » des questions de sécurité²²⁰. Les municipalités ont également constitué des services municipaux composés de personnels compétents dans le domaine de la prévention et de la sécurité. Ces nouveaux services ou missions portent des noms divers : de « prévention et de sécurité », de « prévention - tranquillité publique », de « médiation urbaine », etc²²¹. Certaines municipalités ont préféré les englober dans des structures chargées plus globalement de la politique de la ville. En règle générale, elles prennent en charge plusieurs missions : réalisation de diagnostics sur les territoires d'intervention et leur population, conduite de projets, interface entre les partenaires, ingénierie administrative et financière, conseil et appui méthodologique auprès des opérateurs de la politique de la ville, évaluation²²².

Par ce biais, les maires se donnent les moyens d'améliorer leur expertise, de maîtriser davantage les opérations conduites sur le terrain et d'améliorer les relations qu'ils entretiennent avec leurs partenaires (Etat, associations, etc.). Ils tentent de s'affirmer comme les principaux leviers d'une action publique coproduite et offrent l'image d'un « *maire - stratège* »²²³. Ce repositionnement des élites locales illustre une recomposition de la fonction et du profil des élus municipaux²²⁴. Ceux-ci mobilisent des compétences techniques modernes, s'appuient sur de nombreux professionnels ou sur des savoirs propres acquis à l'occasion d'expériences professionnelles passées. Il en découle une sorte d'effacement des frontières entre savant et politique. Ceux que J.-P. GAUDIN qualifie de « *technotables* » se différencient « *des élites gestionnaires classiques, recrutées à l'échelle nationale dans les filières d'excellence, et des notables locaux qui alliaient représentation électorale et courtage d'information ou de services. Leur autorité dans les affaires publiques repose sur une capacité individuelle à intégrer savoir*

²¹⁸ LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 26.

²¹⁹ C'est le cas de l'adjoint au maire de Nantes délégué à la sécurité et la tranquillité publique, avocat pénaliste de profession. LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", op. cit.

²²⁰ Ce fut le cas dans les années 1980 d'élus comme P. PICARD (maire de Mantes-la-Jolie) ou bien évidemment G. BONNEMAISON (député - maire d'Épinay). Plus récemment, on retrouve des élus tels que J. DRAY, B. LEROUX, C. LAZERGES, M. VALLS ou Y. JEGO. BONELLI L., "Des populations « en danger » aux populations « dangereuses » : les logiques de gestion policière et judiciaire des quartiers populaires", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires*, Paris, *L'Esprit frappeur*, 2000, p. 36. Cette spécialisation joue également au profit des députés qui appartiennent aux commissions législatives et dont la profession se rattache généralement aux métiers du droit (professeur de droit, magistrat, avocat, etc.). ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 310 et s.

²²¹ A titre d'exemple, jusqu'en 2002, la municipalité de Nantes intervenait dans le champ de la sécurité et de la prévention au travers de deux services : la Mission prévention tranquillité publique rattachée à la Mission générale « citoyenneté et territoire », le service de la réglementation et de la police municipale rattaché à la direction générale des services. En 2002, ces deux services ont fusionné au sein d'une Mission générale sécurité et tranquillité publique. Ils sont respectivement devenus la Direction sécurité et réglementation des espaces publics et la Mission prévention avant de prendre les noms, au sein d'une Direction générale de la tranquillité publique et de la réglementation créée en 2004, de Direction de la tranquillité publique et de Direction de la réglementation et de la gestion des espaces publics.

²²² ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville. Histoire et organisation*, op. cit., p. 74 et s.

²²³ PADIOLEAU J.-G., "L'action publique urbaine moderniste", in LACASSE F., THOENIG J.-C. (éd.), *L'action publique*, op. cit., p. 64.

²²⁴ JOUVE B., LEFEVRE C., "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", op. cit. ; GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 198 et s. ; MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", op. cit., pp. 340-376.

gestionnaire et art de la médiation »²²⁵. Ce processus de professionnalisation et de spécialisation des élus rend « *obsolète, au moins dans les grandes municipalités, l'amateurisme républicain du temps passé* »²²⁶. D'autant que l'Etat participe et encourage le renforcement des capacités d'action stratégique des collectivités locales. Il contribue au financement des nouvelles structures administratives locales et des équipes qui les composent. Cette participation financière concerne notamment le recrutement d'un nouveau type de professionnels que l'on qualifie alternativement de chefs de projet, de chargés de mission, de coordonnateurs ou de développeurs de projet²²⁷. Du fait de cette double source de financement, étatique et municipale, les chargés de mission et les chefs de projets sont en principe placés sous la cotutelle de la préfecture et de la mairie²²⁸. Cela étant, la fonction s'est progressivement « *municipalisée* »²²⁹. Ces professionnels de la coordination sont devenus en quelques années les principaux vecteurs du principe de coproduction de la sécurité au niveau local.

177. Le recrutement de professionnels de la coordination. Au fur et à mesure du processus de décentralisation des politiques de lutte contre la délinquance, une nouvelle catégorie de techniciens de la sécurité s'est affirmée²³⁰. Les appellations de ces chargés de mission sont plurielles : sécurité, sécurité urbaine, prévention - sécurité, prévention - tranquillité publique, etc. A l'image de la dénomination des services municipaux chargés de ces thématiques, elles dépendent bien souvent de la stratégie que le maire souhaite médiatiser, préventive ou davantage tournée vers la sécurité²³¹. Dans un premier temps, les élus ont recruté des professionnels qui se sont illustrés par leur militantisme, leur investissement dans la fonction sur un mode personnel²³². C'est d'ailleurs sur la base de ce militantisme, et non à partir de compétences techniques spécialement identifiées, que les premiers chargés de mission ou chefs de projets ont été engagés²³³. Leurs ressources personnelles et leurs expériences professionnelles ou associatives semblaient en quelque

²²⁵ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 202.

²²⁶ MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", op. cit., p. 361.

²²⁷ S'agissant des politiques locales de lutte contre la délinquance, une circulaire du 4 mai 1998 prévoyait ainsi des subventions de 15 244€ (100 000 francs) pour le recrutement de chargés de mission prévention de la délinquance. Circulaire du 4 mai 1998 relative à la gestion déconcentrée en 1998 des crédits « ville » du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, non publiée. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consultée le 7 octobre 2004).

²²⁸ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 192.

²²⁹ LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 355. Dans une enquête menée en 2001 pour le compte de la D.I.V., il apparaît que 76.6% des coordinateurs des politiques locales de prévention et de sécurité avaient comme employeurs directs des communes ou des structures intercommunales. BERLIOZ G., *Les coordinateurs des politiques locales de prévention de la délinquance et de sécurité : positionnement, trajectoires professionnelles et responsabilités*, Note de synthèse générale, D.I.V., juillet 2001, p. 4 ; Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/rappdubouchet.pdf> (consulté le 5 octobre 2004).

²³⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 206 et s. ; BERLIOZ G., DUBOUCHET L., "Des CCPD aux CLS. Articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 89-103 ; BERLIOZ G., *Les coordinateurs des politiques locales de prévention de la délinquance et de sécurité*, op. cit., p. 4 ; BAILLEAU F., FAGET J., DE MAILLARD J., PATTEGAY P., "Coproduire la sécurité. Les « chargés de mission prévention-sécurité » dans la redéfinition des politiques locales de sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°58, 2005, pp. 239-295.

²³¹ BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts", op. cit., p. 172.

²³² S'agissant de leur formation d'origine, une enquête effectuée par *La Gazette des communes* en 1993 estimait que 31% des chefs de projets provenaient du travail social et 38% de l'urbanisme et de l'aménagement. En 1996, un rapport de M. CANTAL-DUPART estimait que seulement 18% des chefs de projet venaient du travail social. Cités in DE MAILLARD J., "Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisations des professionnels et fragmentation", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, p. 226 ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 346 et s. ; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 395 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 206 et s.

²³³ LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 352 ; ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 84.

sorte plus importantes que la somme de leur capital scolaire. Depuis lors, la fonction tend à se professionnaliser. Preuve en est le développement de D.E.S.S. ou de Masters directement créés pour la formation de ces professionnels²³⁴. Le plus souvent, ces personnels disposent d'un haut niveau de qualification²³⁵ et de savoirs transversaux (sociologie, psychologie, droit, etc.). Ils ont généralement accumulé des expériences professionnelles multiformes (bureaux d'études privés, institutions publiques, associations)²³⁶.

Par le biais de ces recrutements, les élus cherchent à « *mobiliser un répertoire de compétences croisant élitisme républicain (niveau de diplôme et capitaux scolaires), médiation participative (par des affiliations associatives, le bénévolat, le militantisme) et expérience professionnelle (qui prédispose au travail de traduction entre différentes logiques d'action)* »²³⁷. De cette polyvalence découle une forte mobilisation des chargés de mission autour des principes de transversalité et de partenariat. Ils disposent de ressources conséquentes pour opérationnaliser le principe de coproduction. Ils sont capables de croiser les informations provenant de l'ensemble des partenaires (éducateurs, policiers, associations, bailleurs et transporteurs, etc.)²³⁸. Les élus profitent de leurs capacités d'expertise car ils connaissent précisément les problèmes de délinquance et leur inscription dans des problématiques plus globales (territoriales, économiques, culturelles). Ils identifient et dialoguent aisément avec les réseaux sociaux, associatifs et institutionnels qui interviennent. Ils maîtrisent les outils juridiques et sont capables de négocier les moyens financiers nécessaires. De ce fait, ils fédèrent les initiatives de terrain, facilitent la coordination des acteurs et la complémentarité des actions. Ils assurent un contact avec les habitants. Ils assistent les élus dans leurs fonctions de représentation liées à la sécurité et contribuent à rendre visibles les résultats dont le maire a besoin pour rendre crédible sa politique²³⁹. Par vocation autant que par disposition professionnelle, le développeur de projet constitue un « *praticien de la négociation* », « *un intercesseur, un avocat, un ambassadeur* » ou encore un « *entrepreneur de médiation* »²⁴⁰. Tous ces professionnels de la coordination (chargés de mission, sous-préfets à la ville, délégués et correspondants, etc.) participent à l'opérationnalisation du principe de coproduction. Pour œuvrer au partenariat, ils profitent de la création d'instances placées à l'intersection des différentes institutions. Des structures

²³⁴ D.E.S.S. « *Ingénierie des risques : sécurité dans les institutions, les entreprises et les collectivités* » et Diplôme Universitaire « *politiques et dispositifs de sécurité urbaine* » mis en place par l'I.H.E.S.I. et l'Université de Paris V ; Master de la conférence des Grandes Ecoles monté par l'I.H.E.S.I. en collaboration avec l'école nationale supérieure d'ingénieurs de Caen (ENSICAEN) intitulé « *Traitement décisionnel de l'information* » ; D.E.S.S. « *sécurité, police et société* » organisé par l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, D.E.S.S. « *droit et stratégies de la sécurité* » de l'Université Paris II ; D.E.S.S. « *droit et politiques de la sécurité* » de l'Université Lyon III, D.E.S.S. formant aux métiers du Développement social urbain (Université d'Evry, de Grenoble, etc.). LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", *op. cit.*

²³⁵ Selon une enquête menée par G. BERLIOZ, 43.7% des chargés de mission dans le champ de la prévention et de la sécurité disposent d'un diplôme de troisième cycle ou d'une maîtrise. BERLIOZ G., *Les coordinateurs des politiques locales de prévention de la délinquance et de sécurité*, *op. cit.*, p. 4 ; BAILLEAU F., FAGET J., DE MAILLARD J., PATTEGAY P., "Coproduire la sécurité. Les « chargés de mission prévention-sécurité » dans la redéfinition des politiques locales de sécurité", *op. cit.*

²³⁶ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 193 ; BLANC M., GRANDJEAN G., SIPP J.-F. et al., *Référentiel de compétences des métiers du développement social urbain. Le métier de chef de projet politique de la ville*, Rapport final pour la Délégation Interministérielle à la Ville, mars 2002, 16 et s., Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/RAPPORTmetiersdsu.pdf> (consulté le 13 octobre 2004).

²³⁷ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 194.

²³⁸ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain. Réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité", *Politiques et management public*, vol. 20, n°1, 2002, pp. 105-119.

²³⁹ BERLIOZ G., DUBOUCHET L., "Des CCPD aux CLS. Articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ?", *op. cit.*

²⁴⁰ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 196.

partenariales sont en effet chargées d'institutionnaliser un fonctionnement réticulaire dans la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance.

B. Des adaptations inter-organisationnelles

178. La multiplication des dispositifs de concertation. Pour permettre l'agencement des compétences de chacun des partenaires et l'élaboration d'un projet d'action collectif, des instances partenariales ont vu le jour à tous les niveaux d'opérationnalisation des politiques de lutte contre la délinquance. Des instances de coopération politique, policière et judiciaire ont été instituées au niveau international (1). Au niveau national, plusieurs instances de concertation ont permis l'initiation d'un fonctionnement réticulaire entre acteurs (2). C'est au niveau local que l'on retrouve néanmoins le plus grand nombre de dispositifs dédiés à la mise en réseau des partenaires (3). Enfin, différents réseaux rassemblent des professionnels d'horizons divers souhaitant réfléchir et contribuer à la diffusion de nouvelles normes d'action publique (4).

1- L'institutionnalisation de l'action en réseau au niveau international

179. La consécration de structures de coopération entre Etats. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de se départir d'une illusion d'optique qui tendrait à faire croire au caractère novateur, à partir des années 1970-1980, du développement des structures de coopération au niveau international. La coopération policière sur le continent européen remonte à la fin du XVIII^e siècle²⁴¹. C'est l'institutionnalisation et le renforcement de groupes de collaboration policière qui caractérisent la fin du XX^e siècle²⁴². Bien que restreintes à des espaces de coopération plus étroits, les structures de coopération judiciaire sont à l'inverse particulièrement novatrices. Par souci de clarté, il convient de distinguer les différents types de structures selon leur ordre d'apparition et leur surface d'émergence. La première structure de coopération s'est constituée au niveau des Nations Unies lors de la création d'Interpol (a). Par la suite, des coopérations multilatérales renforcées ont émergé à des échelons régionaux (b).

a. Les prémices de l'institutionnalisation dans le cadre des Nations Unies

180. L'Organisation Internationale de Police criminelle (INTERPOL). Cette structure de coopération est née de la ferme volonté des policiers d'agir de concert au-delà des frontières nationales. Dès le début du XX^e siècle, ils se rencontrent à l'occasion de conférences pour exiger des gouvernants qu'ils laissent les autorités policières communiquer directement entre elles²⁴³. En 1914, lors du premier Congrès de police judiciaire, plus de 300 fonctionnaires de police et magistrats d'Europe, d'Amérique Centrale, d'Afrique du Nord et du Proche Orient recommandent la création d'une police

²⁴¹ Des informations relatives aux criminels circulent entre Etats, notamment en ce qui concerne le domaine du renseignement. BIGO D., "Vers une Europe des polices ?", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 471-482.

²⁴² « La nouveauté, dans la collaboration policière internationale au vingtième siècle, tient moins à une innovation dans les pratiques qu'à leur légitimation et à l'avènement de la collaboration policière opérationnelle en réponse à la montée de l'insécurité ». *Ibid.*, p. 475.

²⁴³ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union Européenne*, op. cit., p. 121.

internationale. En 1918, lors d'un second Congrès international de police, 138 délégués envoyés par vingt Etats décident de la création de l'ancêtre d'Interpol : la « Commission internationale de police criminelle » (C.I.P.C.) dont le siège fut fixé à Vienne. Cette Commission visait « *le perfectionnement de la plus large assistance réciproque entre toutes les autorités de police, selon les lois des divers Etats* ». Elle a permis de développer l'enregistrement des criminels internationaux, l'échange de photographies et de signalements des empreintes digitales. Suspendue pendant la seconde guerre mondiale, la Commission devient en 1956 l'« Organisation internationale de police criminelle – Interpol ». Elle poursuit deux objectifs²⁴⁴ : « *assurer et développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existantes dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme* » ; « *établir et développer des institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun* ». En 1999, on dénombrait 176 Etats adhérents à l'O.I.P.C. Les Etats européens y occupent une position dominante et 80% de son activité concerne des problèmes qui les affectent. En conséquence, 70% des membres du Secrétariat général sont mis à disposition par les pays européens qui alimentent à 50% le budget d'Interpol²⁴⁵.

Un système de fonctionnement réticulaire caractérise les modes d'action d'Interpol. L'organisation dispose en premier lieu, en tant qu'organe politique, d'une Assemblée générale composée de délégués désignés par chacun des gouvernements. Celle-ci se réunit chaque année pour orienter les activités, décider des moyens à mettre en œuvre et adopter des résolutions ou recommandations. Un Comité exécutif composé de membres élus par l'Assemblée générale et qui se réunit environ trois fois par an se charge de les mettre en œuvre. L'O.I.P.C. dispose enfin d'un organe exécutif permanent, un Secrétariat général, employant plus de 300 personnes à Lyon. C'est à ce service qu'il appartient d'opérationnaliser la coopération policière en assurant les liaisons entre les autorités nationales et internationales. A cet effet, des Bureaux centraux nationaux (B.C.N.), la police judiciaire en France, assurent les échanges d'informations avec les autres Bureaux nationaux et le Secrétariat général d'Interpol. Ces échanges d'informations portent sur les criminels et leurs méthodes, sur la nature et l'ampleur de la criminalité internationale. En 1998, plus d'un million de messages ont transité par Interpol au sujet de 160 000 criminels signalés²⁴⁶. Ces messages sont de différents types²⁴⁷ : des avis de recherche sollicitant l'arrestation d'un suspect à des fins d'extradition, des demandes d'informations sur des individus précisément nommés, des avertissements sur les déplacements de suspects, des avis de recherche portant sur des personnes disparues et des demandes d'identification de cadavres non identifiés. Plusieurs fichiers ont été constitués pour favoriser cet échange d'informations : un fichier d'empreintes digitales, un fichier photographique, un fichier synoptique ainsi que des fichiers spécialisés par type de criminalité.

Cette structure de coopération interétatique a néanmoins suscité d'importantes critiques dès la fin des années 1970, notamment de la part des pays européens²⁴⁸. On lui reproche tour à tour son manque de moyens, sa lourdeur bureaucratique, l'opacité de ses modes de

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 123.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 125.

²⁴⁶ BIGO D., "Vers une Europe des polices ?", *op. cit.*, p. 476.

²⁴⁷ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne.*, *op. cit.*, p. 123.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 127 ; BIGO D., "Vers une Europe des polices ?", *op. cit.*, p. 476.

fonctionnement et l'encadrement trop étroit de ses prérogatives²⁴⁹. En effet, d'après l'article 3 du statut d'Interpol, « *toute activité ou intervention dans des questions ou affaires présentant un caractère politique, militaire, religieux ou racial est rigoureusement interdit à l'Organisation* ». Justifiées par les orientations politiques et confessionnelles différentes des Etats membres, ces restrictions engendrent des difficultés pratiques d'intervention, notamment en matière de lutte anti-terrorisme. Plus fondamentalement, des attitudes de méfiance réciproque subsistent entre Etats. Les policiers dénoncent l'absence de sécurité dans la diffusion des informations et l'existence de fuites, notamment en matière de terrorisme. Certains pays européens sont donc particulièrement réticents pour échanger leurs informations. Pour modérer ces positions de retrait, une régionalisation du fonctionnement d'Interpol a été décidée et s'est traduite par l'installation de neuf conférences régionales. La « Conférence régionale européenne » rassemble quarante Etats chaque année. Parallèlement, depuis 1991, un Comité européen d'Interpol se réunit environ deux fois par an pour examiner les questions relatives à la coopération policière en Europe. Il est assisté par un Secrétariat régional européen qui assure les échanges d'informations sur les enquêtes criminelles et coordonne les mesures d'ensemble prises par les Etats membres. Ce processus de régionalisation manifeste un repli des principaux fondateurs de l'Organisation autour d'un cercle européen plus confidentiel²⁵⁰. Cette position de retrait explique la naissance, concurremment à Interpol, de structures circonscrites à des espaces régionaux plus restreints.

b. L'institutionnalisation de l'action en réseau dans des espaces régionaux

181. La coopération intergouvernementale. Dès les années 1970, des structures informelles, « groupes » ou « clubs », ont associé les représentants gouvernementaux de différents Etats²⁵¹. A partir de 1971, le « Groupe Pompidou » rassemble tous les deux ou trois ans les ministres concernés par les questions relevant de la lutte contre le trafic de stupéfiants. A partir de 1979, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Suisse constituent le « club de Vienne » chargé de réunir les ministres et hauts fonctionnaires responsables de la lutte contre le terrorisme. Certains groupes ont acquis une dimension plus formelle. C'est le cas du « groupe TREVI » qui rassemble, depuis 1975 et à l'occasion de rencontres semestrielles, les ministres de l'Intérieur de la communauté européenne pour discuter des problèmes de terrorisme et renforcer la coopération des services de police²⁵². Ce groupe s'est par ailleurs attelé aux problèmes liés aux trafics de stupéfiants et à l'immigration clandestine organisée. Par son intermédiaire ont été décidés des échanges d'experts et de fonctionnaires, une amélioration de la collaboration policière dans les zones transfrontalières et la mise en place de systèmes communs d'informations. Depuis le Traité de Maastricht du 7 février 1992, le Conseil « Justice et Affaires Intérieures » a remplacé les réunions ministérielles TREVI²⁵³. En son sein, les

²⁴⁹ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 124 et s.

²⁵⁰ BIGO D., "Vers une Europe des polices ?", op. cit., p. 476.

²⁵¹ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2002, p. 174 ; MONTAIN-DOMENACH J., "La sécurité intérieure à l'heure européenne", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 235-259.

²⁵² PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 174 ; CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 142 et s.

²⁵³ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 195.

ministres en charge de la justice et des affaires intérieures des Etats membres s'informent et se consultent mutuellement en vue de coordonner leur action.

182. La constitution de réseaux policiers. Les instruments de coopération policière se caractérisent par leur diversité, leur complexité et leur enchevêtrement. Coexistent des réseaux bilatéraux et multilatéraux, des enceintes d'échanges d'information, des structures opérationnelles formelles et informelles²⁵⁴. A l'origine, la coopération policière s'est fondée sur des pratiques plus que sur des textes. Pragmatique, elle s'est appuyée sur la mise en place de formules particulièrement souples. Depuis 1971, le « club de Berne » réunit les chefs de services de renseignement de neuf Etats européens (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni), de la Suisse et des Etats-Unis pour assurer une coopération transnationale en matière de lutte anti-terrorisme²⁵⁵. Un groupe informel européen de coopération dans la lutte contre le terrorisme (*Police Working Group On Terrorism*) rassemble depuis 1979 les représentants de quinze Etats européens auxquels s'ajoute la Norvège. Ce groupe se réunit deux fois par an afin d'échanger des informations sur les dangers liés au terrorisme et les moyens respectifs dont les Etats disposent pour agir²⁵⁶. Bien d'autres groupes existent : le Groupe *Cross Channel* créé en 1963 au sujet des problèmes de sécurité trans-Manche et réunissant les responsables policiers du Royaume-Uni, de la France, de la Belgique et des Pays-Bas ; le Groupe de travail *STAR* (*Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift*) créé en 1967 dans le domaine des stupéfiants ; le Réseau de liaison européen (*European Liaison Network*) ; le Réseau de renseignement sur le hooliganisme (*Football Hooligan Intelligence Network*) ; les Rencontres européennes sur la sécurité routière (*European Traffic Policing Meeting*)²⁵⁷.

D'un point de vue opérationnel, les Etats ont dans un premier temps privilégié des relations de type bilatéral. A partir de la seconde moitié des années 1980, des officiers de liaison ont été nommés²⁵⁸. Leur fonction consistait à jouer un rôle d'interface en matière de lutte contre le trafic de drogue transfrontalier puis dans le domaine de la criminalité organisée et du terrorisme. Depuis 1990, des commissariats communs ont été créés entre Etats voisins²⁵⁹. Ils sont progressivement remplacés par des centres de coopération policière et douanière (C.C.P.D.) pour intégrer d'autres services comme la gendarmerie et les services douaniers²⁶⁰. Depuis la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire pénale²⁶¹ et son introduction en droit français par la loi n°2004-204 du 9 mars

²⁵⁴ SABATIER M., *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; TANGE C., "L'acteur policier entre structures formelles et informelles", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, op. cit., pp. 81-89.

²⁵⁵ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 133.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 133.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 134.

²⁵⁸ WEYEMBERGH A., "Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée", *RD pén. crim.*, vol. 77, 1997, p. 882 et s. ; VAN DEN WYNGAERT C., "Les transformations du droit international pénal en réponse au défi de la criminalité organisée", *R.I.D.P.*, n°70, 1999, pp. 35-132.

²⁵⁹ On dénombrait en 2002 quatre commissariats franco-allemands, quatre commissariats franco-espagnols, deux commissariats franco-italiens et un commissariat franco-belge. CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 130 ; BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 112.

²⁶⁰ Un tel centre existe au Luxembourg et rassemble des policiers et des douaniers du Luxembourg, de la Belgique, de l'Allemagne et de la France. BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 113.

²⁶¹ J.O.C.E. C 197/1 du 17 juillet 2000.

2004, les Etats peuvent également créer des équipes communes d'enquête²⁶². Au-delà, les Etats ont progressivement édifié des structures multilatérales de coopération plus formelles comme le « groupe TREVI ». Quatre sous-groupes constitués de hauts fonctionnaires ont été chargés d'organiser une coopération opérationnelle : TREVI I pour l'échange d'informations relatives aux activités terroristes ; TREVI II pour les problèmes de formation, d'équipement et de techniques policières ; TREVI III pour la criminalité organisée ; TREVI IV sur les questions relatives à la libre circulation des personnes²⁶³. Le Traité de Maastricht a quant à lui prévu la réunion de différents groupes de travail spécialisés : le groupe « coopération policière opérationnelle », le groupe « drogues et criminalité organisée », le groupe « douanes », le groupe « terrorisme », etc. Dans le même sens, les Etats membres de l'espace Schengen disposent de groupes de travail composés de représentants des administrations nationales. Cinq groupes d'experts se concertent depuis 1993 : le groupe « Comité d'orientation du Système d'information Schengen », le groupe I « police et sécurité », le groupe II « visa-asile-réadmission », le groupe III « coopération judiciaire », le groupe IV « relations extérieures ».

Depuis lors, la coopération policière a franchi un pas important avec la constitution d'un Office européen de police (Europol)²⁶⁴. Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 prévoyait « l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échange d'informations au sein de l'Office européen de police (Europol) » (article K.1§9). Préalablement, le « groupe TREVI » a mis sur pied une Unité européenne de renseignements en matière de drogues (U.D.E.), structure permanente rassemblant douze officiers de liaison pour échanger des informations en temps réel sur les trafics de stupéfiants. Ses activités ont été étendues à la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité en 1992, l'immigration clandestine en 1994 et le trafic d'êtres humains en 1996. Cette structure s'est maintenue jusqu'au 1^{er} octobre 1998, date de l'entrée en vigueur de la Convention Europol signée le 26 juillet 1995²⁶⁵. L'office européen de police dispose de la personnalité juridique et remplace les groupes TREVI. Les décisions relatives aux missions de l'office sont prises à l'unanimité par un Conseil d'administration composé d'un représentant par Etat membre. Son directeur est nommé pour quatre ans par le Conseil de l'Union européenne et la tutelle politique d'Europol est assurée par le Conseil « Justice et Affaires Intérieures ». Le personnel de l'Unité centrale d'Europol, située à La Haye, se compose d'officiers de liaison et d'analystes détachés par les Etats membres. Les officiers de liaison sont policiers, gendarmes ou douaniers. Ils ne disposent d'aucun pouvoir d'enquête et sont uniquement chargés de faciliter la circulation et l'orientation de l'information policière. Les analystes (policiers, professeurs d'université ou criminologues) sont missionnés pour leur apporter un soutien en réalisant des études sur certains types de criminalité transfrontalière. Chaque Etat membre a installé sur son territoire une Unité Nationale d'Europol (U.N.E.) pour assurer l'interface entre Europol et les polices nationales. Les missions de l'office sont plurielles. Selon l'article 3§1 de la Convention Europol, il

²⁶² Selon l'article 695-2 du Code de procédure pénale français, une équipe commune peut être créée avec l'accord préalable du ministre de la Justice et le consentement des Etats concernés s'agissant des enquêtes complexes touchant plusieurs Etats et exigeant une action concertée. DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°3, pp. 553-569.

²⁶³ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 144 ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 174.

²⁶⁴ CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, op. cit., p. 248 et s. ; BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 115 et s. ; SABATIER M., *La coopération policière européenne*, op. cit. ; GERSPARACHER N., LEMIEUX F., "Coopération policière, marché de l'information et expansion des acteurs internationaux : le cas d'Europol", *R.I.C.P.T.*, 2005, n°4, pp. 461-477.

²⁶⁵ J.O.C.E. C 316 du 27 novembre 1995, p. 1.

« facilite l'échange d'informations entre les Etats membres, collecte, rassemble et analyse des renseignements, communique aux services compétents des Etats membres des informations qui les concernent et les informe des liens constatés entre des faits délictueux, facilite les enquêtes dans les Etats membres en transmettant aux unités nationales toutes les informations pertinentes à cet égard et enfin gère les recueils d'informations informatisés ». Selon l'article 3§2, il lui revient également d'« approfondir les connaissances spécialisées qui sont utilisées dans le cadre des enquêtes par les services compétents des Etats membres, de dispenser des conseils pour ces enquêtes, de fournir des renseignements stratégiques pour faciliter et promouvoir l'utilisation efficace et rationnelle des ressources disponibles au niveau national pour les activités opérationnelles et enfin d'élaborer des rapports généraux sur l'état des travaux ». Enfin, l'article 3§3 précise qu'il soutient les Etats dans le domaine de la formation, de l'équipement, des méthodes de prévention et des techniques policières. Ses activités s'étendent à un éventail d'infractions de dimension internationale toujours plus large : trafic de drogues, immigration clandestine, traite des êtres humains, terrorisme, blanchiment, etc.²⁶⁶. Depuis un protocole signé le 28 novembre 2002, il peut désormais participer aux équipes communes d'enquête et à leurs actions opérationnelles²⁶⁷. Pour remplir l'ensemble de ses missions, Europol emploie plus de 300 collaborateurs, accueille plus de 100 officiers de liaison des Etats membres et dispose d'un budget d'environ 60 millions d'euros²⁶⁸. Toutes les structures informelles n'ont pas disparu pour autant, notamment parce que les policiers les considèrent comme des moyens privilégiés d'intervention. Certaines ont vu le jour récemment, comme la « *Task Force* » des chefs de police mise en place en 2000²⁶⁹. Celle-ci réunit une fois par semestre les directeurs et chefs de police européens pour échanger, en coopération avec Europol, des expériences, pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontalière.

183. La constitution de réseaux judiciaires en Europe. La coopération judiciaire s'est affirmée plus tardivement et sa maturation est encore loin d'être achevée. Dans un premier temps bilatérale, elle s'est traduite par la nomination de magistrats de liaison chargés de faciliter la coopération judiciaire en Europe²⁷⁰. Dès 1992, un magistrat de liaison français est envoyé à Rome suite à l'assassinat des juges FALCONE et BORSELLINO. Le procédé sera généralisé suite à une action commune du 22 avril 1996 adoptée par le Conseil de l'Union européenne²⁷¹. Plusieurs fonctions sont assignées à ces magistrats : veiller au traitement rapide et complet des demandes d'entraide judiciaire, notamment des commissions rogatoires internationales ; informer sur l'état des législations, les réformes en cours, les peines encourues pour telle ou telle infraction ; préparer les relations bilatérales et multilatérales entre les différentes administrations de

²⁶⁶ VAN RAVENSTEIN M., "Les services d'enquête : l'extension du mandat d'europol", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, op. cit., pp. 155-165 ; GERSPARACHER N., LEMIEUX F., "Coopération policière, marché de l'information et expansion des acteurs internationaux : le cas d'Europol", op. cit.

²⁶⁷ LASSALLE A., "Ministère public européen et organes de procédure européens : les enjeux de l'articulation horizontale", in GUIDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S. (dir.), *L'intégration pénale indirecte*, op. cit., pp. 211-241.

²⁶⁸ DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", op. cit.

²⁶⁹ GARCIA-JOURDAN S., "L'Union européenne face à la criminalité transnationale organisée. L'impact du projet de Constitution sur les moyens de lutte mobilisés", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 151-171 ; BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 119 ; DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", op. cit.

²⁷⁰ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 49.

²⁷¹ J.O.C.E. L 105 du 27 avril 1996, p. 1.

la justice ; assurer des opérations de formation²⁷². Les échanges multilatéraux, bien que plus récents, se sont développés ces dix dernières années. Un réseau judiciaire européen (R.J.E.) a été institué par une action commune du 29 juin 1998²⁷³. Ce réseau établit des points de contacts entre des magistrats désignés par chacun des Etats de l'Union européenne²⁷⁴. En France, il s'agit du Directeur des affaires criminelles et des grâces, du Chef du service des affaires européennes et de magistrats délégués par les parquets généraux près les Cours d'appel. Ils sont chargés de résoudre les difficultés linguistiques, juridiques et logistiques pouvant se poser au moment de la rédaction, de l'envoi ou de l'exécution d'une commission rogatoire internationale. A cet effet, le réseau dispose d'une documentation juridique exhaustive sur les textes multilatéraux applicables au sein de l'Union européenne, d'une banque de données de droit comparé et d'un réseau intranet pour échanger des documents confidentiels.

Plus récemment, le Traité de Nice a institué l'unité Eurojust (article 31 T.U.E.)²⁷⁵. Préalablement, le Conseil a créé le 14 décembre 2000 une « Unité provisoire de coopération judiciaire » baptisée « Pro-Eurojust » qui a débuté ses travaux en mars 2001²⁷⁶. L'unité Eurojust s'y est substituée depuis une décision du Conseil du 28 février 2002²⁷⁷. Dotée de la personnalité juridique, elle se compose de membres, désignés par les Etats, « *ayant la qualité de procureur, de juge ou d'officier de police ayant des prérogatives équivalentes* ». L'objectif poursuivi est de faciliter la mise en œuvre des enquêtes judiciaires et des poursuites. A cet effet, elle assure l'information des autorités compétentes des Etats membres sur les enquêtes et les poursuites dont elle a connaissance. Elle transmet les demandes d'entraide judiciaire. Elle peut demander aux Etats membres d'entreprendre des enquêtes ou des poursuites sur des faits précis, de renoncer à des enquêtes ou à des poursuites au profit d'autres Etats, de mettre en place une équipe commune d'enquête, de fournir à Eurojust certaines informations. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, ces règles ont été transposées dans le Code de procédure pénale français (articles 695-4 à 695-9). La nomination de magistrats de liaison, le R.J.E. et Eurojust manifestent, malgré une évolution hésitante et chaotique, la transformation en profondeur d'institutions judiciaires étatiques qui coopèrent désormais plus facilement²⁷⁸.

²⁷² WEYEMBERGH A., "Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée", *op. cit.*

²⁷³ J.O.C.E. L191 du 7 juillet 1998, p. 4.

²⁷⁴ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 139.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 140 ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 164 ; FLORE D., "D'un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européenne : Eurojust et l'émergence d'un système de justice pénale", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, *op. cit.*, pp. 9-30 ; THWAITES N.L.C., "Eurojust. Autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier ?", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 45-61 ; DE BIOLLEY S., "La coordination des enquêtes et des poursuites : la mise en place d'eurojust", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, *op. cit.*, pp. 167-193 ; MONTAIN-DOMENACH J., "La constitution de l'espace judiciaire européen", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, O. Jacob, 2004, pp. 289-312.

²⁷⁶ J.O.C.E. L 324 du 21 décembre 2000, p. 2.

²⁷⁷ J.O.C.E. L 63 du 6 mars 2002, p. 1.

²⁷⁸ AUBERT B., DESESSARD L., MASSE M., "L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe : droit international", in DEFFAINS B., STASIAK F., GUIDICELLI-DELAGE G., LASCOUMES P., GODEFROY T., MASSE M. (dir.), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 49-109.

184. La constitution d'un réseau européen de prévention. Consacré par une décision du 28 mai 2001 du Conseil de l'Union européenne, ce réseau dispose d'un secrétariat situé à Bruxelles²⁷⁹. Il se compose de points de contact nommés par les Etats membres. Chacun désigne un maximum de trois points de contact dont un représentant des autorités nationales compétentes pour la prévention de la criminalité. En France, il s'agit de la D.I.V. Les autres points de contact sont choisis parmi des chercheurs, des universitaires spécialisés ou d'autres intervenants dans le champ de la prévention (organisations non gouvernementales, autorités locales, secteur privé)²⁸⁰. Les représentants nationaux se réunissent au minimum une fois par semestre et organisent une conférence annuelle destinée à l'échange de « bonnes pratiques »²⁸¹. Le réseau doit faciliter la coopération, les contacts, les échanges d'informations et d'expériences entre les Etats membres. Il est chargé de recueillir les informations sur les actions de prévention de la criminalité, essentiellement dans les domaines liés à la drogue, la criminalité urbaine et la délinquance des mineurs. Il procède à l'évaluation des pratiques de prévention. Il organise des conférences et des séminaires destinés à faire progresser la réflexion sur les opérations de prévention. Le réseau contribue parallèlement au financement d'études concernant les mesures de prévention. Plusieurs études ont à ce jour été réalisées : un inventaire des bonnes pratiques relatives à la prévention en milieu scolaire, un inventaire des connaissances disponibles relatives à l'évaluation des coûts et avantages de la lutte contre la criminalité, un inventaire des bonnes pratiques destinées à réduire le sentiment d'insécurité²⁸². Les réseaux intergouvernementaux, policiers, judiciaires et de prévention prouvent que la dynamique partenariale, certes balbutiante, n'épargne aucun échelon d'action publique.

2- L'institutionnalisation de l'action en réseau au niveau national

185. La constitution d'administrations de mission au début des années 1980. Une nouvelle fois, il convient de se départir du « *mythe de 1981* » suivant lequel les politiques publiques de lutte contre la délinquance initiées par la gauche seraient foncièrement différentes de celles qui les ont précédées²⁸³. Les instances partenariales constituées par le gouvernement au début des années 1980 s'appuient amplement sur les expérimentations menées à la fin des années 1970 (opérations H.V.S., Comité national de prévention de la violence et de la criminalité, etc.). Dès 1981, La Commission nationale de développement social des quartiers (C.N.S.D.S.Q.) rassemble différents partenaires pour favoriser l'élaboration de politiques concertées. Sa Commission plénière regroupait ainsi quarante-cinq membres, dont quinze représentants d'associations et d'organisations syndicales, treize correspondants d'administrations centrales, sept élus, trois représentants d'organismes H.L.M., cinq personnalités qualifiées, le vice-président du Conseil national de prévention de la délinquance (C.N.P.D.) et le délégué à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté²⁸⁴. Après quatre années de fonctionnement plus ou moins informel, le décret n°86-183 du 6 février 1986 a formalisé

²⁷⁹ J.O.C.E. L 153 du 8 juin 2001, p. 1.

²⁸⁰ En France, les points de contact nommés ont notamment été le Forum Français pour la Sécurité Urbaine (F.F.S.U.) et René LEVY, alors Directeur du Centre d'Etude sur le Droit et les Institutions Pénales (C.E.S.D.I.P.).

²⁸¹ *Infra* n°569 et s.

²⁸² Pour plus de détails sur les activités du réseau de prévention : http://europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn.

²⁸³ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 338.

²⁸⁴ CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", op. cit.

ce processus partenarial en instituant la participation de douze représentants ministériels et la nomination tous les trois ans par le Premier ministre de cinq maires et de vingt personnalités qualifiées. Cette composition multipartite caractérisait également le fonctionnement du Conseil national de prévention de la délinquance (C.N.P.D.) installé en 1983. Celui-ci réunissait quatre-vingts membres dont trente-cinq maires appartenant aux principales formations politiques, trois députés, deux sénateurs, vingt-huit personnalités qualifiées (universitaires, chercheurs, fonctionnaires spécialisés), représentants d'associations ou de syndicats et douze ministres. Son bureau exécutif, lui-même multipartite et composé de douze membres (quatre maires, les correspondants des ministères concernés, le vice-président et deux personnalités qualifiées), assurait la permanence et la coordination des travaux réalisés. Ces structures devaient constituer non pas un échelon administratif supplémentaire mais une « *force d'animation* »²⁸⁵ chargée de mobiliser l'ensemble des administrations d'Etat et des partenaires extérieurs autour d'un projet collectif.

186. Le renouvellement des structures partenariales. Depuis un décret n°88-1015 du 28 octobre 1988, le C.N.P.D. et la C.N.D.S.Q ont fondu dans un Conseil national des villes pour unifier les démarches et élargir le cadre d'intervention de la politique de la ville. Placé auprès du Premier ministre sous la responsabilité de deux vice-présidents (initialement G. BONNEMAISON et A. DILIGENT), ce Conseil a reçu pour mission de concourir, par ses propositions, à l'élaboration de la politique de la ville. Sous la forme d'un organe consultatif, il suscite des débats et des échanges entre les différents partenaires de la politique de la ville pour ensuite émettre des avis à l'intention du C.I.V. et de la D.I.V.²⁸⁶. Depuis une réforme introduite par un décret n°2002-7 du 3 janvier 2002²⁸⁷, il réunit cinquante-cinq membres : vingt-cinq élus (nationaux et locaux) issus des différentes familles politiques, quinze personnalités qualifiées (professionnels et militants associatifs, habitants des quartiers engagés sur le terrain, etc.), quinze représentants d'associations, d'organismes participant à la mise en œuvre de la politique de la ville et des syndicats d'employeurs et de salariés²⁸⁸. Ses compétences ont été étendues aux questions relatives à la participation des habitants, aux relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales et au suivi des contrats locaux de sécurité. Plusieurs groupes de réflexion rassemblent les membres du Conseil autour de thèmes prioritaires de travail : participation des habitants, réforme des finances locales, prévention et sécurité, éducation et famille, etc.²⁸⁹. D'autres organismes de ce type ont été constitués, notamment le Conseil national de la vie associative (C.N.V.A.)²⁹⁰ et le Conseil national de l'aide aux victimes (C.N.A.V.)²⁹¹. Ces exemples illustrent l'ambition d'associer un

²⁸⁵ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 46 ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 142.

²⁸⁶ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 61.

²⁸⁷ Décret n°2002-7 du 3 janvier 2002 modifiant le décret n°88-1015 du 28 octobre 1988 portant création d'un Conseil national et d'un Comité interministériel des villes et du développement social urbain et d'une Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, *J.O.* n°4 du 5 janvier 2002, p. 314 et s.

²⁸⁸ Pour une liste des membres du C.N.V. : Arrêté du Premier ministre du 22 novembre 2002 portant nomination au Conseil national des villes et du développement social urbain, *J.O.* n°275 du 26 novembre 2002, p. 19477.

²⁸⁹ CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Rapport 1998-2001*, Paris, La documentation française, 2001, Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000691/000.pdf> (consulté le 13 janvier 2003).

²⁹⁰ *Supra* n°131.

²⁹¹ Installé par le Garde des Sceaux le 29 septembre 1999, ce dernier regroupe des représentants de douze ministères, onze personnes particulièrement qualifiées pour l'aide aux victimes (magistrats, policiers, avocats, présidents d'association, etc.) et quatre élus. Il a vocation à être un laboratoire d'idées, à identifier et diffuser les bonnes pratiques, à coordonner les politiques locales dans le domaine de l'aide aux victimes. Décret n°99-706 du 3 août 1999 relatif au Conseil National de l'Aide aux

large panel d'acteurs dans la production d'une réflexion collective et de stratégies d'action innovantes. Il ne s'agit cependant que d'instances de débat et de concertation, non de structures à vocation directement opérationnelle. Ces dernières œuvrent essentiellement au niveau local.

3- L'institutionnalisation de l'action en réseau au niveau local

187. Une multiplicité d'instances partenariales. Le souci de rapprocher la phase de conception et de mise en œuvre des politiques publiques s'est traduit par la mise en place d'un nombre important de commissions ou conseils locaux chargés d'édifier une stratégie concertée de lutte contre la délinquance. Dans un premier temps, la méthode fut expérimentée par le biais des commissions locales de développement social des quartiers (a). Progressivement, des structures dédiées spécifiquement aux questions de sécurité ont vu le jour. Elles ont d'abord respecté l'architecture politique et institutionnelle en prenant pour base les territoires de la commune ou du département. Ce fut le cas des conseils locaux de prévention et de sécurité (b). Depuis lors, pour tenir compte de l'interdépendance des collectivités face aux problèmes de délinquance, le territoire de l'agglomération tend à s'imposer comme un espace pertinent pour l'action publique (c). En outre, des instances plus restreintes en termes de composition et de territoire d'intervention se sont formées. Il s'agit notamment des groupes locaux de traitement de la délinquance et des cellules de veille (d).

a. Les commissions locales de développement social des quartiers

188. Les premières expériences partenariales au plan local. C'est dans le champ global de la politique de la ville que sont nées les premières expériences de partenariat au niveau des échelons infra-nationaux²⁹². La C.N.D.S.Q s'est ainsi déclinée localement avec la création de Commissions régionales de développement social des quartiers co-présidées par les préfets de région et les Présidents des Conseils régionaux. Celles-ci associaient des représentants de l'Etat, les élus responsables des sites concernés, des organismes propriétaires de logement sociaux et des associations. Un des membres de la C.N.D.S.Q. y était délégué. Des municipalités investies dans des opérations de développement social ont également constitué des commissions locales mobilisant un nombre important de partenaires : représentants des habitants et des associations, des services locaux de l'Etat, des services régionaux et départementaux, des organismes gestionnaires de logements et des organisations professionnelles. Ces antennes locales furent expérimentées dans seize sites, dont les Minguettes à Vénissieux, les Chamards à Dreux, les 4000 à la Courneuve, le Neuhoff à Strasbourg, le Val-Fourré à Mantes, etc²⁹³. Dix ans plus tard, plusieurs centaines étaient recensées. Placées sous la responsabilité d'un chef de projet désigné par la municipalité et un chargé de mission nommé par le préfet pour assumer le rôle de correspondant local de la C.N.D.S.Q., elles assuraient la coordination des différents acteurs sollicités. A leur suite, des structures de coopération ont été inaugurées dans le champ spécifique de la lutte contre la délinquance.

victimes, *J.O.* n°183 du 10 août 1999, p. 12057 et s. ; CHARPENEL Y., "Le rôle du Conseil National de l'Aide aux victimes", in BERNARD A., CARIO R. (dir.), *Les politiques publiques interministérielles d'aide aux victimes*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 105-108.

²⁹² CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *op. cit.*

²⁹³ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines, op. cit.*, 378.

b. Les conseils locaux de prévention de la délinquance

189. La création des Conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance. Dans la droite ligne des conclusions du rapport de G. BONNEMAISON et dans l'objectif de relayer le C.N.P.D. au plan local, des Conseils départementaux et communaux de prévention de la délinquance (C.D.P.D. et C.C.P.D.) ont été institués par le décret n°83-459 du 8 juin 1983. Instances territorialisées de concertation, leur mission consistait à coordonner les actions de l'ensemble des intervenants compétents. Les Conseils départementaux ont été installés fin 1985 sous la présidence des commissaires de la République et les vice-présidences des procureurs de la République et des présidents des Conseils généraux. Réformés par un décret du 1^{er} avril 1992, ils rassemblaient douze élus (six conseillers généraux et six maires), des magistrats (le président du Tribunal de grande instance du chef-lieu de département, un juge de l'application des peines et un juge pour enfants), neuf fonctionnaires de l'Etat (parmi lesquels un représentant de l'Education nationale, un représentant de la Protection judiciaire de la jeunesse et un représentant de l'administration pénitentiaire), trois fonctionnaires des services du département intervenant dans le domaine de l'action sociale et des représentants des C.C.P.D. A titre consultatif, ces membres pouvaient s'entourer de personnalités qualifiées, de représentants du secteur économique ou du milieu associatif. Ces conseils constituaient un lieu d'analyse, de synthèse et d'évaluation des actions réalisées dans le cadre du département. Il s'agissait pour leurs membres d'étudier dans chaque département les différentes composantes de la délinquance locale et leur perception par la population, de dresser un bilan des mesures prises pour en atténuer l'impact et de proposer aux pouvoirs publics des mesures de prévention. A l'image du C.N.V., les conseils départementaux se sont affirmés comme des organes de réflexion et de proposition²⁹⁴.

Au niveau communal, les C.C.P.D. rassemblaient en nombre égal, sous la présidence du maire, des représentants de l'Etat et de la commune. Parmi les représentants de l'Etat siégeaient le procureur de la République et des fonctionnaires désignés par le préfet. Un juge de l'application des peines et un juge des enfants pouvaient participer, avec voix consultative, aux travaux du conseil. Des personnalités qualifiées et des représentants d'associations (désignés pour moitié par le maire, pour moitié par le préfet) pouvaient être auditionnés. Les C.C.P.D. furent chargés de dresser la liste des opérations de prévention entreprises, de définir des objectifs et des actions coordonnées et de suivre l'exécution des programmes. Une stimulation des échanges d'informations entre acteurs, une connaissance plus fine des situations locales d'insécurité et la convergence des initiatives locales en matière de prévention étaient attendues de ce nouveau dispositif. Pierre angulaire du modèle français de prévention initié au début des années 1980, cette architecture institutionnelle visait la mobilisation collective de l'ensemble des intervenants dans le champ de la lutte contre la délinquance et un élargissement du cercle des acteurs impliqués. Le gouvernement rencontra l'adhésion des élus locaux. On recensait quelque 100 C.C.P.D. en 1983, 200 en 1984, 400 en 1986, 700 en 1991 et 850 à la fin des années 1990²⁹⁵. Ils ont permis de faire travailler ensemble des acteurs qui, jusque-là, s'ignoraient le plus souvent. Elus, policiers, magistrats, travailleurs sociaux et associations ont manifesté par ce biais leur souci d'édifier une stratégie collective.

²⁹⁴ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 89.

²⁹⁵ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 107.

Néanmoins, face aux insuffisances du dispositif²⁹⁶, les autorités publiques se sont attachées à le réformer. La circulaire du 28 octobre 1997 relative aux C.L.S. prévoyait ainsi l'élaboration d'un bilan sur l'activité des conseils communaux et leur rénovation. Au colloque « *Agir au quotidien dans les villes* » qui s'est tenu à Montpellier les 17 et 18 mars 1999, une refonte des C.C.P.D. fut annoncée par les représentants du gouvernement. Ces derniers envisageaient de les scinder en deux instances : une instance collégiale associant tous les acteurs concernés (bailleurs sociaux, transporteurs, commerçants, élus, police, justice, etc.) ; un comité restreint plus opérationnel piloté par un chef de projet. Pour marquer leur double ambition, préventive mais aussi répressive, ces conseils devaient changer d'appellation et devenir des « conseils locaux de prévention et de sécurité » (C.L.P.S.)²⁹⁷. Ces propositions n'aboutiront pas. Il faudra attendre 2002 et le changement de majorité présidentielle pour que ces réformes soient engagées.

190. La réforme du 17 juillet 2002. Pour intensifier la prise en compte des dimensions répressives de l'action publique, re-mobiliser une large gamme d'intervenants et impliquer davantage les élus, un décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 est venu réformer les C.C.P.D. et les C.D.P.D. Ceux-ci sont respectivement devenus des « conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance » (C.L.S.P.D.) et des « conseils départementaux de prévention » (C.D.P.)²⁹⁸. Selon la circulaire d'application du décret, le C.L.S.P.D. doit constituer « *le lieu habituel et naturel d'organisation des collaborations et coopérations* » entre les institutions étatiques, les collectivités territoriales et les représentants des secteurs économiques et sociaux²⁹⁹. Il doit devenir « *le cadre de l'expression concertée des priorités autour desquelles doivent se mobiliser les différents acteurs* », « *l'instance de réflexion et d'élaboration des stratégies coordonnées de lutte contre la délinquance* ». Il est présidé par le maire ou, dans le cadre d'un conseil intercommunal, par le maire d'une commune membre ou le président de l'instance intercommunale. Le préfet et le procureur de la République en sont membres de droit. Le conseil se compose de trois collèges. Un premier collège rassemble des élus de la municipalité et du Conseil général. Un deuxième collège réunit les chefs de services de l'Etat ou leurs représentants et, le cas échéant, des personnalités qualifiées désignées par le préfet. Le troisième collège, dont les membres sont désignés par le président du conseil, réunit des représentants des professions confrontées aux manifestations de délinquance (transporteurs, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux, etc.) et des représentants d'associations œuvrant dans le domaine de la prévention et de l'aide aux victimes. Pour permettre des échanges de qualité et une représentation satisfaisante de l'ensemble des intervenants, il est prévu qu'aucun collège ne représente à lui seul plus de la moitié des effectifs du conseil. Le Conseil se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres.

²⁹⁶ *Infra* n°284.

²⁹⁷ Il s'agissait alors de traduire une recommandation du Conseil national des villes formulée dans un avis de mars 1999 sur l'articulation entre prévention et répression. Il conseillait de transformer les C.C.P.D. en « conseils locaux de prévention et de sûreté » (C.L.P.S.) subdivisés en deux formations : une instance multipartite de débat, de diagnostic, d'évaluation et de décision ; un comité restreint de prévention et de sûreté considéré comme l'instance opérationnelle du C.L.P.S. CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Avis sur l'articulation entre prévention et sécurité*, Mars 1999, Disponible sur Internet : <http://www.ville.gouv.fr/infos/cnv/index.html> (consulté le 29 octobre 2004).

²⁹⁸ Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *op. cit.*

²⁹⁹ Circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *op. cit.*

En novembre 2003, les pouvoirs publics dénombraient 554 C.L.S.P.D., dont 29% pluri-communales³⁰⁰. Ils ont atteint le nombre de 806 au 1^{er} juin 2005³⁰¹. Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance discuté depuis septembre 2006 entend les rendre obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants³⁰².

Au niveau départemental, la réforme de 2002 a institué un Conseil départemental de prévention (C.D.P.). A partir d'un bilan annuel des activités des C.L.S.P.D. du département, il lui revient de formuler aux institutions publiques et organismes privés concernés toutes les propositions utiles en matière de prévention. La présidence du Conseil est assurée par le préfet. Le président du Conseil général et le procureur de la République, désigné par le procureur général en cas de pluralité de tribunaux de grande instance dans le département, en assurent la vice-présidence. Il se compose de quatre collèges. Le premier rassemble des conseillers généraux et des maires. Le deuxième rassemble des magistrats, parmi lesquels le président du T.G.I., un juge de l'application des peines et un juge pour enfants désignés par l'assemblée des magistrats du siège. Le troisième regroupe des fonctionnaires de l'Etat et du département intervenant dans le secteur social. Le quatrième réunit des personnalités qualifiées et des représentants des organismes des secteurs économiques et sociaux concernés par les questions de prévention (bailleurs, transporteurs, etc.). Le Conseil départemental de prévention doit se réunir au moins deux fois par an. Comme leurs prédécesseurs, ces deux nouvelles instances partenariales s'appuient sur les circonscriptions politico-administratives traditionnelles que sont la commune et le département. Les phénomènes de délinquance s'affranchissant de frontières institutionnelles parfois peu pertinentes, les autorités publiques ont impulsé la constitution de réseaux de villes chargés de concevoir une intercommunalité de projet, y compris dans le champ de la sécurité.

c. Le développement des réseaux de villes

191. La priorité donnée à une action supra-communale dans le champ de la politique de la ville et de la lutte contre la délinquance. Jusqu'à une période relativement récente, l'espace du quartier s'affirmait comme le territoire naturel de mise en œuvre de la politique de la ville et des politiques de lutte contre la délinquance³⁰³. Une intervention circonscrite à une petite échelle devait permettre un ajustement optimal aux besoins, une vision d'ensemble des problèmes de terrain, une visibilité plus grande des interventions et une participation plus importante de la population³⁰⁴. A compter des années 1990, cette focalisation sur le territoire des quartiers est apparue excessive, sinon préjudiciable à la réussite des opérations engagées. Cette stratégie est accusée de produire une stigmatisation des quartiers « à problèmes ». D'autre part, certaines institutions

³⁰⁰ Chiffres du ministère de l'Intérieur disponibles sur Internet : <http://www.cls.interieur.gouv.fr> (consultés le 7 janvier 2005).

³⁰¹ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, Paris, Inspection générale de l'administration, 2005, p. 11. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000183/0000.pdf> (consulté le 13 avril 2006).

³⁰² Projet de loi relatif à la prévention de la délinquance présenté par N. SARKOZY au Sénat, Session ordinaire de 2005-2006, Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2006, n°433 ; LECERF J.-R., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration général sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, Les Rapports du Sénat, n°476, septembre 2006 ; ABOUT N., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, Les Rapports du Sénat, n°477, septembre 2006. Disponibles sur <http://www.senat.fr> (Consultés le 10 septembre 2006).

³⁰³ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 161 et s. ; VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 112 et s.

³⁰⁴ BARBE L., COQUELLE C., PERSUY V., *Prévention de la délinquance. Politiques et pratiques*, Paris, E.S.F., 1998, p. 32 et s.

(gendarmerie, police, justice, éducation nationale, etc.) ont des compétences débordant le cadre de la commune. Cette non-congruence des circonscriptions d'action complexifie la conduite d'une action transversale et partenariale. Les administrations de l'Etat sont contraintes de multiplier les rencontres selon le nombre de communes relevant de leurs circonscriptions d'action.

Plus encore, le quartier ne semble plus constituer une échelle adéquate pour saisir les phénomènes liés à l'insécurité et concevoir les moyens d'y remédier. Ceci s'explique par un contexte d'imbrication croissante des espaces (la commune, le département, la région) et des secteurs d'intervention (le transport, le logement, etc.)³⁰⁵. Les espaces urbains se dilatent et la ville n'est plus une entité fermée sur elle-même. « *Les individus s'affranchissent des logiques territoriales* »³⁰⁶ du fait de la fonctionnalisation des espaces et « *les délinquants ne s'arrêtent pas aux frontières administratives* »³⁰⁷. A l'image des institutions, les populations organisent leurs relations sociales et leurs modes de vie en réseau³⁰⁸. Les communes centres et les communes périphériques connaissent des problèmes de délinquance interdépendants. Concernant l'insécurité dans les transports, les réseaux de transports en commun dépassent généralement les limites administratives de la commune. Concernant la violence scolaire, les établissements du secondaire accueillent des élèves issus des communes périphériques. En conséquence, il n'est guère possible d'avoir une vue d'ensemble des situations de délinquance et d'engager des actions efficaces sans faire travailler ensemble les différentes collectivités locales concernées. Les territoires institutionnels ne correspondent plus aux nécessités de la gestion publique. « *Ce qui caractérise aujourd'hui la décentralisation, c'est une distorsion permanente entre territoires institutionnels, territoires électoraux et territoires pertinents de l'action publique* »³⁰⁹. Face à ce constat, les gouvernements qui se sont succédés depuis la fin des années 1980 se sont efforcés d'impulser des mécanismes de coopération intercommunale. Ils entendent associer les forces de chaque commune et générer des espaces de solidarité renouvelés entre les collectivités partenaires. Il est vrai que l'intercommunalité présente des atouts en termes d'économies d'échelle dans la mise en place et le suivi des actions. Elle induit un enrichissement des expériences et des réflexions, comme une amélioration de la cohérence des actions au niveau des agglomérations³¹⁰.

192. Les outils en faveur de l'intercommunalité. Les formes de coopération intercommunale sont extrêmement diverses et les partenariats qui s'engagent entre municipalités sont d'intensité variable³¹¹. Au sujet des politiques de lutte contre la

³⁰⁵ LEFEVRE C., "De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne", in INSTITUT DE LA DECENTRALISATION, *La décentralisation en France*, Paris, La découverte, 1996, p. 103.

³⁰⁶ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 198.

³⁰⁷ LAGRANGE H., "Du diagnostic à l'action : l'échelle pertinente du territoire", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 175-193.

³⁰⁸ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 217 et s. ; BARBE L., COQUELLE C., PERSUY V., *Prévention de la délinquance*, op. cit., p. 31.

³⁰⁹ ONHET J.-M., "Refonder la décentralisation sur les territoires les plus pertinents de l'action publique", in LOINGER G., NEMERY J.-C., *Construire la dynamique des territoires. Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 55.

³¹⁰ BARBE L., COQUELLE C., PERSUY V., *Prévention de la délinquance*, op. cit., p. 54 et s.

³¹¹ D. PAGES identifie plusieurs formes idéal-typiques d'intercommunalité selon les modes de coopération qui s'établissent : « au degré minimal, le simple assemblage de compétences qui se réduit à une entente souvent factuelle, voire occasionnelle ; puis l'alliance, qui consiste en une union contractée par le biais d'un traité et par l'engagement mutuel des communes à se porter mutuellement secours et qui témoigne d'une attitude plus défensive, fondée sur un contrat durable ; plus offensive, la coalition qui se définit comme la réunion momentanée de puissances, de partis, de personnes dans la poursuite d'un intérêt

délinquance, cette coopération est de construction récente et s'est généralement établie sur un mode minimal. Ceci tient notamment au fait qu'en matière de sécurité, les maires ne sont pas autorisés à déléguer leurs pouvoirs de police à une structure intercommunale. Cela étant, plusieurs dispositifs partenariaux ont été expérimentés et tendent progressivement à se développer. Certaines communes ont constitué des instances ou des conseils intercommunaux de prévention de la délinquance à partir de la seconde moitié des années 1980. Les municipalités de l'agglomération nantaise se sont engagées dans cette voie. Une démarche de coopération entamée à partir de 1992 s'est traduite par la création, en 1996, d'une instance intercommunale de prévention de la délinquance³¹². Par ce biais, les maires souhaitent harmoniser leurs positions respectives et peser davantage face à l'Etat local. En 1997, l'instance regroupait huit communes. Facteur de convergence entre élus, l'instance a suscité un important brassage d'idées, un échange d'expertise, un rapprochement des points de vue et une harmonisation des modalités d'intervention³¹³. Elle a permis la poursuite d'actions communes s'agissant notamment de la formation des adultes relais en matière de prévention des toxicomanies, de la médiation pénale ou de l'aide aux victimes. Les communes de taille modeste ont pu profiter de l'expertise et des connaissances acquises par les municipalités confrontées plus largement aux questions de délinquance. En la matière, l'intercommunalité favorise en effet un apprentissage des savoir-faire, une circulation de l'information et des échanges d'expériences.

Lors de l'alternance politique de 1997, le nouveau gouvernement socialiste a réaffirmé sa faveur pour le territoire de l'agglomération. La circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité précise que « *dès lors que les phénomènes de délinquance ou de violence sont communs à plusieurs villes et que la prévention ne peut être efficacement limitée à une seule commune, il est souhaitable de proposer aux élus d'adhérer à un projet de contrat de sécurité d'agglomération* »³¹⁴. Cette recommandation sera confortée par la circulaire du 7 juin 1999 qui précise que « *la lutte contre la délinquance ne peut atteindre sa pleine efficacité qu'en s'appliquant à l'ensemble urbain connaissant les mêmes difficultés. C'est pourquoi il est nécessaire de privilégier le niveau de l'agglomération urbaine* »³¹⁵. A cet effet, la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative à l'organisation et à la simplification de la coopération intercommunale³¹⁶ a confié aux nouvelles communautés urbaines et communautés d'agglomération des compétences obligatoires dans le domaine de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance (art. L.5215-20 du C.G.C.T.). Au-delà, la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a autorisé la constitution de polices intercommunales. L'article L. 2212-5 du Code général des

commun (qu'il soit d'opposition ou de défense) mais dont la coopération peut être temporaire et relativement formalisée ; plus hiérarchique et unitaire, la fédération, qui étymologiquement représente un groupement, une union de plusieurs Etats en un seul Etat fédéral, une association de plusieurs sociétés, partis, syndicats ou groupe sous une autorité commune au risque d'une perte de souveraineté [...] ; enfin, malgré son éloignement des organisations intercommunales stricto sensu, la ligue qui équivaut à une alliance de plusieurs Etats dans des circonstances particulières pour défendre des intérêts communs, relevant souvent de l'intérêt moral, civique voire religieux, pourrait, elle aussi, correspondre dans son esprit à certaines initiatives intercommunales, centrées sur les valeurs de la communauté et de la solidarité tant éthique qu'historique ». PAGES D., "Les errances de la communication symbolique : l'improbable représentation des territoires de l'intercommunalité", Politiques et management public, vol. 15, n°2, 1997, p. 126.

³¹² LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 43.

³¹³ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 303.

³¹⁴ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, op. cit.

³¹⁵ Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité, op. cit.

³¹⁶ J.O. n°160 du 13 juillet 1999, p. 10361 et s. ; JOYE J.-F., "Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale", A.J.D.A., 2005, n°1, pp. 21-29.

collectivités territoriales dispose qu'« à la demande des maires de plusieurs communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, celui-ci peut recruter [...] un ou plusieurs agents de police municipale en vue de les mettre à disposition de l'ensemble de ces communes »³¹⁷. En 2004, cinq groupements de communes avaient ainsi créé une cellule d'agents de police mis à la disposition des communes³¹⁸. Diverses structures intercommunales envisageraient de saisir cette opportunité, notamment la Communauté urbaine de Grenoble décidée à créer une police intercommunale des transports³¹⁹. Cette insistance en faveur d'une intervention intercommunale n'a pas été démentie lors de la nouvelle alternance politique en 2002. Le décret du 17 juillet 2002 prévoit la constitution, en remplacement des conseils intercommunaux de prévention de la délinquance, de conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (C.I.S.P.D.)³²⁰. Ce conseil exerce, pour l'ensemble des communes concernées, les missions d'un C.L.S.P.D. Il est présidé par le maire d'une commune membre ou par le président de l'établissement intercommunal et regroupe les mêmes partenaires que les Conseils locaux. Un tiers étaient intercommunaux au 1^{er} janvier 2003³²¹. La Communauté urbaine Nantes Métropole s'est engagée dans cette voie depuis octobre 2002. Son conseil de sécurité et de prévention, présidé par le président de la Communauté urbaine, est chargé de définir les objectifs d'action et de coordonner l'action des partenaires. Il est composé de représentants de la région et du département, des élus des dix-neuf communes ayant délibéré en faveur de sa création, des représentants des services de l'Etat et des représentants d'associations concernées par les questions de délinquance.

La dimension intercommunale des politiques de lutte contre la délinquance est appelée à s'amplifier dans les années à venir. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a introduit dans le Code général des collectivités territoriales un article L.5211-9-2 qui autorise un transfert partiel des pouvoirs de police administrative du maire au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre³²². Néanmoins, les transferts envisagés sont limités : réglementation en matière d'assainissement, élimination des déchets, accueil des gens du voyage, circulation et stationnement. S'agissant des politiques de lutte contre la délinquance, les pouvoirs de police susceptibles de relever de l'E.P.C.I. concernent uniquement la sécurité des manifestations culturelles et sportives. Il s'agit d'ailleurs d'un partage de compétence et non d'un transfert au sens strict. Le président de l'E.P.C.I. ne dispose pas de la qualité d'officier de police judiciaire et les arrêtés doivent être pris conjointement avec les maires concernés. Enfin, le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance prévoit la possibilité pour les maires de confier aux E.P.C.I. compétents en matière de prévention la mise en place et la gestion des dispositifs de vidéosurveillance³²³.

³¹⁷ Il convient néanmoins de préciser que l'E.P.C.I. n'est dans ce cas qu'une autorité de gestion administrative (nomination, salaire, recrutement, etc.). Il ne peut décider des fonctions de ces agents, ceux-ci restant sous la tutelle des maires. *Ibid.*

³¹⁸ Communauté de communes de Seine-Ecole, Communauté de communes de la région de Compiègne, Communauté d'agglomération Orléans-Val de Loire, Communauté de communes Val et Forêt, Communauté de communes Roissy-Porte de France.

³¹⁹ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *op. cit.*, p. 53.

³²⁰ Décret n°2002-999 du 17 juillet 2002 relatif aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance, *op. cit.*

³²¹ "Prévention-sécurité : les conseils locaux bientôt opérationnels ?", *La Gazette des communes*, n°1682, février 2003, p. 34.

³²² JOYE J.-F., "Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale", *op. cit.*

³²³ *op. cit.*

d. Les autres dispositifs de concertation

193. Les Groupes locaux de traitement de la délinquance (G.L.T.D.). Le premier groupe local de traitement de la délinquance fut expérimenté en 1994 au sein du tribunal de Bobigny pour réguler l'insécurité ambiante au centre commercial de Stains³²⁴. Satisfait par la démarche, le parquet constitua plusieurs autres groupes dans le même ressort. En 1996, les parquets de Créteil et de Nanterre se sont inspirés de la démarche en créant leurs propres G.L.T.D. Pilotés par la justice, ces dispositifs partenariaux visaient un renforcement ponctuel de l'action judiciaire sur des sites affectés par une multiplication des délits. Face au succès de ces premières expérimentations, ils ont été institutionnalisés par une circulaire du Garde des Sceaux du 26 juin 1996 sur la gestion des crises urbaines³²⁵. Seuls des sites à risques ou des quartiers particulièrement exposés à la délinquance ne sont censés bénéficier de l'action intensive des G.L.T.D. Les territoires concernés sont particulièrement circonscrits puisqu'il s'agit d'équipements commerciaux, d'établissement scolaires, de cités d'habitat social ou de réseaux de transports publics. Dans une perspective directement opérationnelle, ce sont des acteurs de terrain qui composent le groupe. Autour du procureur doivent se rassembler les élus, le commissaire, le principal de collège, les travailleurs sociaux, les responsables associatifs, le directeur de la grande surface, le bailleur social, etc. En octobre 1997, une seconde circulaire s'est chargée de relancer le dispositif, le gouvernement de l'époque le considérant comme « *une structure particulièrement adaptée à la mise au point des solutions les plus appropriées à la situation dans les quartiers ou les sites présentant un haut niveau de délinquance tel qu'il met véritablement en péril la cohésion sociale. De tels groupes doivent être créés partout où cela s'avère nécessaire avec le double souci de la prévention, d'une part, et de la recherche et de la poursuite des infractions d'autre part* »³²⁶. Après un pilotage assuré exclusivement par le parquet, un pilotage conjoint du préfet ou d'un membre du corps préfectoral et du procureur de la République ou de l'un de ses substituts va être introduit.

Les G.L.T.D. se présentent comme des instances plus territorialisées, plus opérationnelles et plus judiciaires que les C.C.P.D.³²⁷. Si les conseils locaux privilégient la réflexion et la conception d'actions portant sur le long terme, les groupes locaux traitent essentiellement de situations d'urgence, de manière intensive et sur des sites névralgiques. Leurs activités sont par nature limitées dans le temps. Les groupes doivent disparaître ou être « *mis en sommeil* » dès l'amélioration de la situation³²⁸. Le partenariat est plus restreint que dans le cadre des C.C.P.D. Un noyau de base réunit le substitut, l'élus et le commissaire de police³²⁹. Plus judiciaire, le groupe fait du parquet le chef de file du dispositif. L'ampleur du partenariat est variable suivant les contextes locaux. Certains groupes ont mobilisé des acteurs non pénaux de façon ponctuelle et secondaire. D'autres se sont ouverts à un large panel de participants³³⁰. Les ambitions affichées par

³²⁴ WYVEKENS A., "Le souci du territoire. Les groupes locaux de traitement de la délinquance", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 81-88 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La documentation française, 2004, p. 19.

³²⁵ Non publiée.

³²⁶ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *op. cit.*

³²⁷ WYVEKENS A., "Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire", *Esprit*, mai 1998, p. 158.

³²⁸ A Bobigny, les différents G.L.T.D. ont exercé sur une période allant de six mois à deux ans. D'autres ont même exercé leurs activités sur une période inférieure à six mois. DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale, op. cit.*, p. 33.

³²⁹ *Ibid.*, p. 20.

³³⁰ A Colombes, une réunion organisée tous les quinze jours réunissait, outre le noyau de base, des représentants du bailleur social et de la R.A.T.P., le directeur du centre commercial et les enseignants. Le G.L.T.D. d'Antony associait également des

les parquets sont elles aussi marquées du sceau de la diversité. Certains envisagent les G.L.T.D. comme un simple support de communication de la justice à destination des acteurs locaux. D'autres leur confèrent une visée directement opérationnelle. Il s'agit alors d'aboutir à une sécurisation plus efficace des espaces (murage des caves, surveillance intensive de certains lieux, contrôles d'identité, etc.), parfois à la mise au point concertée de mesures de prévention. En toute hypothèse, les G.L.T.D. leur permettent d'identifier les préoccupations de leurs partenaires et leurs capacités d'action, de les éclairer sur la situation du quartier et sur le fonctionnement de la justice, d'assurer la visibilité de l'action pénale et de renforcer la crédibilité de la justice en diffusant ses résultats. Dans tous les cas, il s'agit d'un lieu d'échanges assurant une confrontation des positions, la prise de conscience par les uns des difficultés rencontrées par les autres sur le terrain. Par les débats qu'il suscite, le groupe apparaît comme un moyen de réaliser un diagnostic collectif sur les difficultés du site et de discuter de l'opportunité de mettre en place tel ou tel type d'interventions, pénales ou non. Les échanges multilatéraux qui s'organisent par le biais des G.L.T.D. permettent donc « *l'entrée de tous les partenaires sur une scène commune où le rôle de chacun va se trouver progressivement redéfini par la coprésence des autres* »³³¹.

194. Les cellules de veille. Les cellules de veille cherchent à suivre l'évolution de l'insécurité dans les quartiers sensibles pour anticiper l'apparition de tensions ou de crises. Installées à l'initiative des maires ou des préfets, elles associent la police, la gendarmerie, les collectivités locales, les associations, les centres commerciaux, les bailleurs sociaux, les médiateurs, etc.³³². Elles se chargent de suivre l'évolution de la situation dans les quartiers sensibles pour anticiper l'apparition d'éventuelles tensions ou crises. Elles identifient les problèmes qui se posent, élaborent des procédures d'alerte rapide et préparent la mobilisation des ressources nécessaires pour y faire face. Certaines s'intéressent à des quartiers dans leur ensemble tandis que d'autres se consacrent à des thématiques particulières (gens du voyage, centre commercial, etc.). Dans le champ de la prévention, des collectivités locales ont également institué des cellules de veille éducative dont l'objectif est de constituer un réseau d'acteurs : équipes éducatives des établissements scolaires, travailleurs sociaux, professionnels de l'insertion et de la santé, parents d'élèves, élus, etc. Un coordinateur assure la mobilisation des partenaires au sujet des situations individuelles jugées problématiques. Les cellules de veille éducative définissent des réponses collectives destinées aux jeunes en rupture scolaire : processus de signalement, rescolarisation, etc.³³³. Les élus et professionnels compétents dans le champ de la politique de la ville et de la lutte contre la délinquance appartiennent donc simultanément à un nombre conséquent de dispositifs partenariaux. Parfois, ils participent parallèlement à des réseaux professionnels constitués pour diffuser de nouvelles normes d'action publique.

représentants des habitants des environs du grand ensemble posant problème et celui de Villeneuve des représentants d'associations, des gardiens d'immeubles et le sous-préfet à la ville. *Ibid.*, p. 21.

³³¹ *Ibid.*, p. 64.

³³² CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 136 et s.

³³³ PELISSON E., "La veille éducative, dispositif de prévention concerté : l'exemple de Metz-Borny", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, Rennes, P.U.R., 2005, pp. 517-525.

4- L'institutionnalisation de l'action en réseau des professionnels de l'action publique

195. Les différents réseaux de professionnels dans le champ de la politique de la ville et de la lutte contre la délinquance. Ces réseaux existent depuis fort longtemps. Au XIX^e siècle déjà, la Société Générale des Prisons (S.G.P.) et l'Union internationale de droit pénal (U.I.D.P.)³³⁴ rassemblaient des professionnels d'horizons divers, avec une ambition évidente de brassage d'idées et d'expériences. Médecins, avocats, magistrats, travailleurs sociaux, syndicalistes et universitaires réfléchissaient collectivement sur les problèmes de délinquance, recherchaient une position commune sur les modes de réaction pénale et tentaient de relayer leurs conceptions auprès des pouvoirs publics. Depuis lors, de multiples réseaux de professionnels coexistent, au point qu'il est impossible d'en dresser une liste exhaustive. Dans le champ de la politique de la ville, c'est notamment le cas de l'association du réseau des professionnels du développement social urbain (réseau AMADEUS) ou de l'association des directeurs des missions de développement social urbain (inter-réseaux DSU). Constituées au début des années 1990 à l'initiative de professionnels souhaitant échanger sur leurs pratiques, elles regroupent des directeurs ou chefs de projet, des agents de développement ou des chargés de mission travaillant à l'échelle des quartiers, des villes ou des agglomérations. En tant qu'interlocuteur du gouvernement au sein du C.N.V., l'inter-réseaux DSU participe aux réflexions nationales sur la politique de la ville. Au niveau local, il se décline en réseaux régionaux (Villes et développement – Réseau Grand Ouest, Réseau DSU Île de France, etc.). Ces derniers suscitent des réflexions collectives, créent des lieux d'échange et des centres de ressources pour assurer la diffusion des méthodes du développement social urbain³³⁵. *« Ces carrefours ont une fonction d'énonciation collective et de représentation professionnelle. On échange des expériences, on confronte les inquiétudes et les attentes, on recherche des principes de coopération. A l'analyse, ces scènes collectives d'apprentissage [...] ont contribué également à composer des réseaux de correspondants, à activer l'échange de ressources, à construire des interactions de type transversal »*³³⁶.

Des réseaux du même type ont été introduits dans le champ pénal et de la prévention³³⁷. De longue date, l'Association Internationale de Droit Pénal (A.I.D.P.) et l'Association Française de Criminologie (A.F.C.) fonctionnent comme des lieux d'échange de réflexions et de pratiques entre universitaires, chercheurs, magistrats, avocats, médecins, travailleurs sociaux, etc. C'est également le cas du Forum Français pour la Sécurité Urbaine (F.F.S.U.) et du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine (F.E.S.U.). Le forum européen est né en 1987 à l'initiative de G. BONNEMAISON pour promouvoir une plus grande coopération des villes européennes dans le domaine de la prévention de la délinquance. Il regroupe près de 300 collectivités territoriales de toute l'Europe pour débattre des problèmes liés à la criminalité, échanger sur les pratiques et participer à la formation des professionnels de l'action publique³³⁸. Ainsi, plusieurs groupes de travail se sont réunis en décembre 2000 à Naples pour échanger sur différents thèmes (sécurité, urbanisme et développement durable ; les choix de société de la sécurité ; les jeunes, les villes, la loi ; mobilité, sécurité ; des partenaires pour une ville plus sûre ; etc.). Quant au Forum français, il réunit depuis 1992, sous la présidence initiale de G. BONNEMAISON,

³³⁴ *Supra* n°72.

³³⁵ Pour des informations complémentaires sur l'inter-réseaux DSU : <http://www.irdsu.net>.

³³⁶ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat, op. cit.*, p. 195.

³³⁷ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995), op. cit.*

³³⁸ Pour de plus amples informations sur les activités du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine : <http://www.fesu.org>.

plus de 130 collectivités territoriales. Des débats et formations y rassemblent chercheurs et praticiens. Par ce biais, il participe à la capitalisation et à l'échange des pratiques françaises. Son ambition est de créer des dynamiques locales, de stimuler les partenariats nécessaires, d'apporter un soutien méthodologique aux acteurs et de développer leurs capacités d'innovation³³⁹. L'Institut des Hautes Etudes sur la Sécurité Intérieure devenu en 2002 l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité impulse également ce type d'échanges. Grâce à son pôle formation et à des rencontres périodiques (séminaires, colloques, etc.), l'Institut fonctionne comme un lieu de rassemblement et d'interconnexion entre des chercheurs, des professionnels et des élus³⁴⁰. Il contribue à décloisonner les logiques professionnelles et permet des échanges de réflexions, de connaissances et de savoir-faire. Enfin, ces formes de mise en réseau caractérisent depuis 1994 le fonctionnement du Centre international pour la prévention de la criminalité (C.I.P.C.). Il s'agit d'un forum international de débat et d'apprentissage pour les gouvernements nationaux, les autorités locales, les organismes publics, les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales. Il favorise le dialogue, le débat d'idées, les échanges d'expériences et d'expertises en matière de prévention de la criminalité³⁴¹.

196. Conclusion. Les réformes du système d'action publique ici présentées témoignent de la volonté des pouvoirs publics d'opérationnaliser le nouveau principe de coproduction de la sécurité. A cet effet, l'Etat et les municipalités ont réformé leurs services et leurs modes de fonctionnement internes. Avec les autres professionnels du champ de la sécurité, ils ont constitué des réseaux d'action publique qui s'interpénètrent pour la plupart. Ils y réfléchissent, discutent et élaborent une stratégie collective de lutte contre la délinquance. Pour assurer la convergence, la stabilité et la pérennité de leurs engagements respectifs, les partenaires usent d'outils méthodologiques et opérationnels innovants. Ils s'inspirent de la technique contractuelle pour formaliser et concrétiser une stratégie concertée dont les objectifs et la matière correspondent aux contextes locaux d'insécurité.

§2- La contractualisation des politiques de lutte contre la délinquance

197. La technique contractuelle au service de la coproduction de la sécurité. Pour formaliser un projet d'action collectif, assurer la transparence et la prévisibilité des engagements respectifs des acteurs, un nouvel outil d'action publique s'est développé. Les acteurs recourent désormais à différents procédés de conventionnement (A). La technique contractuelle s'affirme comme un moyen de stimuler l'émergence d'un consensus d'action, de renforcer la complémentarité des interventions. En tant qu'outil de programmation, elle sécurise les échanges entre partenaires. En tant qu'outil de prévision, elle permet d'adapter plus finement les politiques aux contextes locaux. De ce fait, le processus de contractualisation des politiques publiques de lutte contre la

³³⁹ Pour de plus amples informations sur les activités du Forum Européen pour la Sécurité Urbaine : <http://www.ffmpeg.org>.

³⁴⁰ DI TACCHIO I., "La place de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 47-59.

³⁴¹ Pour de plus amples informations sur les activités du C.I.P.C. : <http://www.crime-prévention-intl.org>.

délinquance présente de nombreux atouts par rapport au modèle de planification antérieur (B).

A. Les différents types de contrats dans le champ de la lutte contre la délinquance

198. La succession et la coexistence d'une multitude de contrats. La pratique de la contractualisation fut expérimentée, à l'instigation de l'Etat central, dès les années 1970³⁴². Plusieurs types de contrats étaient alors proposés aux communes et aux regroupements intercommunaux : conventions zone d'aménagement concerté (Z.A.C.) en 1970, contrats-plans entre l'Etat et les communautés urbaines en 1970, contrats de villes moyennes en 1973, contrats de pays en 1975, contrats habitat et vie sociale en 1977, etc. La démarche a fait recette et l'on dénombre aujourd'hui une multitude de contrats d'action publique. Certains ont reçu pour vocation principale de formaliser les engagements des partenaires en matière de lutte contre la délinquance (1). D'autres, axés sur des problématiques plus globales, influent indirectement sur le processus de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance (2).

1- Les dispositifs contractuels dans le champ de la lutte contre la délinquance

199. Les contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville (C.A.P.). En matière de lutte contre la délinquance, l'idée de produire une stratégie d'action collective par la méthode contractuelle fut suggérée par le rapport de la Commission des maires sur la sécurité (proposition n°62)³⁴³. Signés par les différents acteurs de la sécurité et de la prévention, les contrats devaient permettre de traduire un programme d'action concerté, de préciser leurs domaines d'intervention respectifs, les modalités et les finalités des actions engagées. Dans un premier temps, le C.N.P.D. a directement soutenu et financé 42 opérations expérimentales pilotées par des villes soucieuses d'initier des mesures de prévention par le biais de leurs C.C.P.D.³⁴⁴. Cette phase d'expérimentation fut suivie d'une circulaire du 27 août 1985³⁴⁵ invitant à la généralisation de la démarche sous la forme de contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville (C.A.P.). Initialement conclus pour une durée d'un an, puis triennaux à partir d'une circulaire du 17 août 1990, ces contrats, négociés dans le cadre des C.C.P.D., ont reçu pour charge de formaliser la coopération entre les échelons nationaux et locaux, et les instances locales entre elles. Signés par le préfet et le (ou les) maire(s), éventuellement le président du Conseil général, ils devaient permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme local de prévention et de sécurité. Leur conclusion constituait le terme d'une véritable méthodologie d'action³⁴⁶. Le C.C.P.D. établissait préalablement un bilan de la délinquance sur le territoire, recensait les moyens de prévention existants, appréciait les

³⁴² MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, op. cit.

³⁴³ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, op. cit., p. 110.

³⁴⁴ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes. Pour une analyse sociologique des enjeux relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité*, Thèse, Université de Nantes, juillet 2002, p. 80.

³⁴⁵ Circulaire n°2004 du 27 août 1985 relative à la mise en place des contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville.

³⁴⁶ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 95.

résultats obtenus et étudiait les besoins nouveaux. De ces constats devaient émerger des projets d'action figurant au contrat et avalisés par le conseil municipal. Après un rapport circonstancié du préfet et une expertise des chargés de mission du C.N.P.D, ce dernier examinait les projets, décidait de leur agrément en tant que C.A.P. et de l'attribution éventuelle de crédits par l'Etat. Suite à la circulaire du 17 août 1990, l'instruction des dossiers a été déconcentrée au niveau des préfets de département. Il leur appartenait de se prononcer sur la cohérence du programme et sur la pertinence des actions proposées au regard des difficultés locales³⁴⁷. Cette démarche innovante a connu un rapide succès. 109 contrats furent signés en 1985, 275 en 1988 et 697 en 1997³⁴⁸. Ils comportaient un vaste panel de mesures : formation, insertion sociale et professionnelle, instruction civique, animation, protection des biens et personnes, modernisation de la police et de la justice, prévention de la récidive, etc³⁴⁹. Pour financer ces opérations, l'Etat a multiplié les crédits alloués au C.N.P.D. Ils représentaient 24 millions de francs en 1984 (3.65 M€) et 48 millions de francs en 1985 (7.3 M€).

200. Les contrats locaux de sécurité (C.L.S.). Depuis octobre 1997, la formule des contrats locaux de sécurité a remplacé les contrats d'action de prévention pour élargir le champ des partenariats et améliorer l'efficacité des dispositifs locaux. Annoncés par le ministre de l'Intérieur lors du colloque de Villepinte, « *Des villes sûres pour des citoyens libres* », organisé les 24 et 25 octobre 1997, ils ont été officialisés par une circulaire du 28 octobre 1997³⁵⁰. Dans l'esprit du gouvernement, il s'agissait « *d'organiser un partenariat actif et permanent avec tous ceux qui, au plan local, sont en mesure d'apporter une contribution à la sécurité, notamment les maires et les acteurs de la vie sociale* ». Consacrés à la sécurité autant qu'à la prévention des phénomènes de délinquance, les C.L.S devaient permettre une meilleure répartition des tâches entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales, une coordination renforcée et une optimisation des moyens des acteurs de prévention et de répression. En pratique, il appartient au préfet de susciter auprès des collectivités locales l'élaboration de tels contrats. Ils sont ensuite « *élaborés conjointement par le préfet, à Paris le préfet de police, le procureur de la République et le (ou les) maires(s). Les recteurs, ou leur représentant, sont associés à cette démarche* »³⁵¹. Comme précédemment, les C.C.P.D. ont été conviés à participer à leur élaboration. Au niveau des services de l'Etat, le processus contractuel doit associer, outre le préfet et le procureur de la République, les responsables de la police et de la gendarmerie, des représentants des ministères de l'Education nationale (inspecteurs d'Académie, directeurs d'établissements scolaires), de l'Emploi et de la solidarité (responsables de services sociaux), de la Jeunesse et des sports, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, des magistrats du siège (notamment les juges des enfants et les juges de l'application des peines). Doivent également être « *associés à la réflexion* » le monde associatif et sportif, les représentants des bailleurs sociaux, les sociétés de transport en commun, les responsables des principaux établissements commerciaux, etc. Par l'intermédiaire des associations de quartiers, les partenaires sont invités à rencontrer et consulter la population.

³⁴⁷ LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", *Rev. sc. crim.*, 1992, n°3, pp. 649-661.

³⁴⁸ BONELLI L., "Les contrats locaux de sécurité : une sécurité déléguée", *op. cit.*, pp. 53-63.

³⁴⁹ *Infra* n°573.

³⁵⁰ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *op. cit.*

³⁵¹ *Ibid.*

Comme son prédécesseur, ce dispositif contractuel doit être le point d'aboutissement d'une méthodologie rigoureuse. Un diagnostic local de sécurité précède la détermination des objectifs et des actions. Il doit porter sur l'état de la délinquance dans le périmètre concerné par le contrat, évaluer le sentiment d'insécurité, recenser les moyens d'action existants et apprécier leur adéquation aux difficultés rencontrées. De ce diagnostic doivent découler les objectifs consacrés par le contrat et les priorités d'action définies par les partenaires. Ces derniers déterminent ensuite un plan d'action précisant les mesures, un calendrier d'exécution, des outils de suivi et d'évaluation et les moyens engagés. Sans limites temporelles imposées, ce contrat à géométrie variable peut concerner une commune, un groupe de communes formant une agglomération, un arrondissement ou des quartiers déterminés. Il peut être thématique et ne viser, par exemple, qu'un réseau de transports. En toute hypothèse, il s'agit de dépasser les découpages institutionnels en fondant l'assise territoriale du contrat en fonction des besoins recensés localement. Une fois le plan d'action réalisé et à partir d'indicateurs de résultat déterminés dès la signature du contrat, les partenaires doivent normalement réaliser des évaluations régulières afin de mesurer son impact et de permettre au dispositif de rester dynamique. En 1999, suite à un bilan effectué par une cellule interministérielle d'animation et d'évaluation au terme de la première année d'existence des C.L.S., une seconde circulaire leur a été consacrée pour améliorer le dispositif contractuel³⁵². Le gouvernement a demandé aux instances de pilotage de privilégier le territoire de l'agglomération³⁵³, de diversifier les partenariats en direction notamment des Conseils généraux et de leurs services (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, éducateurs spécialisés, etc.), des caisses d'allocations familiales, des bailleurs sociaux et des partenaires socio-économiques (chambres de commerce, associations de commerçants, gestionnaires d'espaces commerciaux), de développer la concertation et l'information en direction des populations. Depuis lors, les C.L.S. ont reçu une consécration législative au travers de la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001. Leur nombre n'a cessé de croître. En 2003, 637 contrats étaient recensés, pour 186 en 1998³⁵⁴. A la même date, 218 étaient intercommunaux, 27 concernaient des réseaux de transports et cinq des quartiers spécifiques.

201. Les autres types de conventions en matière de prévention et de sécurité. De multiples accords bilatéraux ou multilatéraux coexistent. S'il n'est guère possible de procéder à un recensement exhaustif, plusieurs exemples sont significatifs des démarches poursuivies. Certains contrats réunissent l'Etat et le secteur parapublic ou les entreprises publiques (S.N.C.F., R.A.T.P., bailleurs sociaux, etc.). Un contrat départemental de sécurité dans les transports en commun parisiens (C.D.S.T.C.) formalise ainsi, depuis 1999, les engagements du préfet de police, du recteur de l'Académie, du procureur de la République près du Tribunal de grande instance de Paris, du président de la R.A.T.P., du président de la S.N.C.F., du président de la Région d'Île de France et du président du Syndicat des transports parisiens³⁵⁵. D'autres dispositifs contractuels associent les seuls services de l'Etat. Depuis 1993, des conventions départementales d'objectifs justice-santé sont conclues pour coordonner l'action judiciaire et l'action sanitaire concernant la

³⁵² Circulaire du 7 juin 1999 relative aux contrats locaux de sécurité, *op. cit.*

³⁵³ *Supra* n° 191.

³⁵⁴ Données chiffrées disponibles sur Internet : <http://www.cls.interieur.gouv.fr> (consulté le 23 novembre 2004).

³⁵⁵ Ces engagements sont divers : augmentation de la présence des services de police dans les transports, installation de liaisons techniques entre les agents des transporteurs et les services de police, développement des mesures de réparation et de travail d'intérêt général à l'encontre des auteurs d'infractions dans les transports, mise au point d'animations destinées aux jeunes, etc.

prise en charge des usagers de drogues et la promotion d'action de prévention³⁵⁶. Depuis une circulaire du 14 mai 1996, des conventions départementales rassemblent des représentants de la police, de la justice et de l'éducation nationale pour améliorer la sécurité en milieu scolaire³⁵⁷. Enfin, l'Etat contracte avec diverses associations, notamment au travers de conventions pluriannuelles d'objectifs qui visent à garantir ses engagements dans la durée³⁵⁸. Les tribunaux ont conclu des conventions avec des associations d'aide aux victimes, des associations assurant la mise en œuvre des alternatives aux poursuites ou accueillant des mineurs délinquants³⁵⁹. Le 25 mai 2005, une convention a été signée entre l'I.N.A.V.E.M. et le ministère de l'Intérieur pour la prise en charge des victimes d'infractions pénales au sein des services de police ou des unités de gendarmerie³⁶⁰. Les procédures de conventionnement sont donc devenues naturelles pour organiser et préciser le cadre des coopérations. De façon plus indirecte, d'autres contrats, sans viser spécifiquement les problèmes de délinquance, influent notablement sur les politiques publiques de lutte contre la délinquance.

2- Les contrats ayant un rapport indirect avec les politiques publiques de lutte contre la délinquance

202. Les contrats de plan. Signés entre l'Etat et la Région, ces contrats ont été institués par la réforme de la planification du 29 juillet 1982. Le contrat de plan constitue « *un engagement financier pluriannuel et librement consenti (aspect contractuel), découlant d'une réflexion prospective (planification) en vue de sélectionner et de mettre en cohérence des priorités stratégiques de l'Etat et des partenaires régionaux ; ces priorités correspondent à des projets, objets d'une large concertation, dont les objectifs sont de contribuer, par une approche globale et transversale des problèmes, à l'aménagement et au développement du territoire* »³⁶¹. Conclu pour 7 ans, signé par le préfet de région et le président du Conseil régional, il s'applique à concrétiser les trois principes de contractualisation, de planification et de territorialisation³⁶². Outils de planification, les

³⁵⁶ Signées par les préfets de département et les procureurs de la République, ces conventions proposent des réponses adaptées aux besoins identifiés dans les départements par les autorités judiciaires et sanitaires. Elles donnent lieu à la signature de conventions de prestation avec les opérateurs, notamment associatifs, financées sur les budgets de la M.I.L.D.T. et le fonds social européen (F.S.E.). GORGEON C., AUDEBRAND E., MOUHANNA C., *Programmes justice-santé. Evaluation des conventions départementales d'objectifs*, O.F.D.T., septembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.ofdt.fr/BDD/publications/fr/eval1.htm> (consulté le 20 novembre 2004).

³⁵⁷ Ces conventions portent sur la prévention et le traitement de la violence, l'aide aux élèves en difficulté ou en danger et le soutien parental. Elles définissent notamment les modalités de signalement des enfants en danger et des incidents susceptibles de justifier des poursuites pénales. Circulaire du 14 mai 1996 relative à la coopération entre le ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur pour la prévention de la violence en milieu scolaire, NOR : MENL9601077C, *J.O.* n°121 du 25 mai 1996, p. 7802 et s. ; DUMOULIN L., FROMENT J.-C., "Ecole et sécurité : les politiques de lutte contre la violence à l'école", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 61-82.

³⁵⁸ Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, NOR : PRMX0004523C, *J.O.* n° 279 du 2 décembre 2000, p. 19160 et s.

³⁵⁹ Circulaire du 26 février 2002 relative à la politique associative du ministère de la justice, NOR : JUSD0230049C, *B.O.M.J.* n°86.

³⁶⁰ Circulaire du 27 mai 2005 relative à l'aide aux victimes d'infractions pénales et au développement des permanences d'associations d'aide aux victimes dans les services de police et les unités de gendarmerie, NOR : INTK0500059C ; Annexe : Convention pour la prise en charge des victimes d'infractions pénales au sein d'un service de police ou d'une unité de gendarmerie., Disponible sur Internet : <http://www.admi-net6.fr/datas/inavem/fichier/circuInavemPolice.pdf> (consultée le 20 septembre 2005).

³⁶¹ LEROY M., *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 30-31.

³⁶² LEROY M., "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat - région", *RF sc. pol.*, vol. 49, n°4-5, 1999, pp. 573-600.

engagements contractuels sont subordonnés aux objectifs poursuivis par le gouvernement et définis dans le cadre d'un schéma national, des schémas régionaux et des directives territoriales d'aménagement³⁶³. Contractuels, ces contrats impliquent l'égalité entre les parties et leur participation volontaire. Territoriaux, ils visent l'aménagement des régions, en concertation avec les autres collectivités territoriales et les partenaires socio-économiques. Outre les engagements financiers de l'Etat et de la Région, le contrat spécifie les investissements éventuels d'autres institutions publiques, notamment les départements, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les entreprises publiques. Ces financements sont conséquents. L'enveloppe financière consacrée par l'Etat représente un cinquième des investissements civils de l'Etat dans les Régions³⁶⁴. Les Conseils régionaux alimentent quant à eux entre 40 et 50% des financements notifiés dans les contrats. Une part des budgets inscrits dans les contrats de plan s'adresse à des opérations susceptibles de jouer un rôle non négligeable en matière de lutte contre la délinquance, notamment dans le domaine de l'emploi, de la formation et de l'aménagement urbain. Selon une circulaire du 1^{er} juillet 1998 relative à la préparation des contrats de plan pour la période 2000-2006, « *les contrats Etat – région doivent contribuer à la cohésion territoriale et à l'intégration des populations, porter une attention particulière à la réduction des inégalités sociales dans leur traduction spatiale et exprimer la solidarité au profit des populations et territoires qui sont les plus fragiles* »³⁶⁵. A cet effet, la Région Pays de la Loire s'est engagée à hauteur de 653 millions de francs (99.5 M€) en faveur de la politique de la ville, dont 61 millions de francs (9.3 M€) pour mener des opérations de démolition, de reconstruction de logements H.L.M. et la réalisation de projets de requalification des quartiers, cinq millions de francs (0.76 M€) pour financer des opérations de formation professionnelle en direction des personnes mineures et majeures en détention ou libérées et douze millions de francs (1.8 M€) dans le domaine de la justice (financement de maisons de la justice et du droit, mesures de réinsertion sociale). Au-delà, le contrat de plan sert de référence à de nombreuses autres conventions particulières ou conventions d'application, notamment aux contrats de ville et d'agglomération.

203. Les contrats de ville. Plusieurs types de contrats se sont succédés depuis le début des années 1980 au sujet de la politique de la ville : les conventions de développement social des quartiers en 1981, les conventions de quartier en 1989, les conventions ville-habitat. Par ce biais, les acteurs ont engagé des opérations de réhabilitation de logements, de développement économique, d'accompagnement social, de formation et d'éducation. Des contrats thématiques ou sectoriels ont également vu le jour : conventions de développement culturel, chartes pour l'environnement et la qualité de la vie, contrats d'aménagement des temps de l'enfant, etc³⁶⁶. La fragmentation des dispositifs posant de délicats problèmes, une circulaire du 22 mai 1989 a institué un nouvel outil contractuel plus global : le contrat de ville³⁶⁷. Expérimenté dans treize sites en 1991 puis généralisé en 1993, il « *constitue le cadre par lequel l'Etat, les collectivités locales et leurs*

³⁶³ LEROY M., *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, op. cit., p. 35.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 99.

³⁶⁵ Circulaire du 1^{er} juillet 1998 relative à la préparation des prochains contrats Etat – région, NOR : ATEX9003138C, *J.O.* n° 212 du 13 septembre 1998, p. 14042 ; Circulaire du 17 juillet 1998 relative à la préparation des prochains contrats Etat – région, NOR : ATEX9803137C, *J.O.* n° 212 du 13 septembre 1998, p. 14043 et s. ; Circulaire du 31 janvier 1998 relative aux prochains contrats Etat – région, principes relatifs à leur architecture, NOR : PRMX9803136C, *J.O.* n° 212 du 13 septembre 1998, p. 13989 et s.

³⁶⁶ LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 303.

³⁶⁷ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 94.

partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes »³⁶⁸. Conclu initialement pour une durée de cinq ans, puis une durée de sept ans, il cherche à agencer l'ensemble des procédures contractuelles initiées par l'Etat dans le champ du développement social urbain, notamment celles concernant l'habitat, le désenclavement des quartiers, la sécurité, l'éducation, l'environnement, la culture, l'intégration, l'emploi et le développement économique, la santé et la lutte contre les toxicomanies, la jeunesse et les sports, la lutte contre l'exclusion. En 1997, les contrats locaux de sécurité ont donc été appelés à devenir le volet prévention et tranquillité publique des contrats de ville. Comme eux, ils peuvent concerner différents sites : un îlot, un quartier, un ensemble de quartiers, une commune ou une agglomération.

Au plan procédural, les décisions politiques sur les objectifs et les programmes sont prises par un comité de pilotage composé du préfet de département, des représentants des communes signataires, voire des représentants du Conseil général ou du Conseil régional. Le comité se réunit une à deux fois par an pour s'assurer du bon déroulement des opérations et inciter les partenaires à respecter leurs engagements. Il est coprésidé par le représentant de l'Etat et par un élu coopté par ses pairs. Selon une circulaire du 20 novembre 1995, il doit « *veiller à la mise en place des institutions, il définit les modalités d'association des habitants à la conduite des projets, il assure la coordination avec le conseil communal ou intercommunal de prévention de la délinquance* »³⁶⁹. Un pilotage « technique » réunit régulièrement les responsables des services des différents partenaires sous l'autorité du sous-préfet à la ville. Une équipe opérationnelle composée de chargés de mission ou de chefs de projet, la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (M.O.U.S.), assure la mise en œuvre et le suivi des opérations. Chaque contrat doit comporter un diagnostic sur la situation locale, des objectifs, un projet d'action concerté ainsi que les engagements financiers de chacun des partenaires. Pour la période 1994-1999, 215 contrats de ville ont été signés, dont 40% intercommunaux. Ils associaient quelque 750 communes et couvraient plus de 1300 quartiers³⁷⁰. Pour la période 2000-2006, 247 contrats de ville ont été signés, dont 70% intercommunaux³⁷¹. En application de la loi n°99-533 du 25 juin 1999³⁷², les contrats de ville sont parfois devenus les volets « cohésion sociale et territoriale » de contrats d'agglomération visant à renforcer la solidarité territoriale entre communes³⁷³.

³⁶⁸ Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, NOR : PRMX9903379C, *J.O.* n° 12 du 15 janvier 1999, p. 726 et s.

³⁶⁹ LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 309.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 306.

³⁷¹ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Les contrats de ville 2000-2006. Atlas régional*, Paris, éd. de la D.I.V., Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/Atlasreg0006.pdf> (consulté le 29 novembre 2004).

³⁷² Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *J.O.* n°148 du 29 juin 1999, p. 9515 et s.

³⁷³ Pour les aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes regroupent plus de 15 000 habitants, la loi prévoit la signature de contrats d'agglomération entre certains établissements publics de coopération intercommunale (Communauté urbaine à taxe professionnelle unique, Communauté d'agglomération ou Communauté de communes à taxe professionnelle unique), l'Etat et les Régions. Le projet d'agglomération détermine, dans le respect des objectifs définis par le contrat de plan, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville. Il vise le renforcement des solidarités entre les différents territoires urbains de l'agglomération et impulse les politiques sociales dont le cadre nécessite une plus grande assise territoriale. Le contrat d'agglomération traite à ce titre des politiques de l'emploi, de l'insertion et du développement économique, des politiques de l'habitat, du cadre de vie et des politiques de prévention et de sécurité. Le processus de contractualisation suppose l'élaboration d'un projet territorial à l'échelle de l'agglomération, défini en concertation avec les acteurs socio-économiques et les associations réunis au sein d'un conseil de développement. Ce

204. Les autres dispositifs conventionnels. Bien d'autres contrats intéressent le champ étudié sans se donner comme ambition principale de réduire les actes de délinquance. Il s'agit de conventions thématiques comme le contrat local pour l'accueil et l'intégration, le contrat éducatif local (C.E.L.)³⁷⁴, le plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (P.L.I.E.), le grand projet urbain (G.P.U.) et le grand projet de ville (G.P.V.), le programme local de l'habitat (P.L.H.), la convention de développement culturel, etc.³⁷⁵. Le contrat local pour l'accueil et l'intégration vise à soutenir les collectivités territoriales ne disposant pas d'un contrat de ville dans la prise en charge de l'intégration des étrangers dans la cité. Il se consacre à l'apprentissage de la langue, à l'accueil et à l'information des étrangers dans les services publics, à l'accès à la formation et à l'emploi, au soutien scolaire, etc. Le contrat éducatif local établit des procédures de concertation quant à l'aménagement des temps de l'enfant, scolaire et extrascolaire. Ce contrat associe la commune, les associations, les services de l'Etat concernés (Education nationale, Jeunesse et sports, Culture), les représentants des parents d'élèves. Les programmes locaux de l'habitat spécifient les engagements des maires et des préfets en matière de construction et de réhabilitation du patrimoine locatif social. Les grands projets urbains puis les grands projets de ville ont concerné la restructuration, la requalification et le désenclavement des grands ensembles les plus dégradés³⁷⁶. Plus récemment, des projets sociaux de territoires ont été expérimentés sur vingt sites³⁷⁷. Sur les territoires de la politique de la ville, il s'agit d'engager les travailleurs sociaux (département, C.A.F., associations, C.C.A.S.) dans une démarche de projet destinée à décloisonner les pratiques. Si les principes d'action ne s'éloignent guère des procédures conventionnelles présentées ci-dessus (diagnostic, participation des habitants, projets, etc.), les P.S.T. se démarquent par leur objectif d'associer directement les acteurs de terrain. Avec la multiplication des contrats de type thématique, la question de la fragmentation des dispositifs s'est à nouveau posée. Très récemment, le gouvernement a décidé de remplacer au 1^{er} janvier 2007 les contrats de ville par des contrats urbains de cohésion sociale regroupant l'ensemble des contrats existants (C.E.L., P.L.H., C.L.S., etc.). Signés pour trois ans et reconductibles après évaluation, ils devraient se décliner en programmes d'action pluriannuels assortis d'objectifs précis et directement évaluable³⁷⁸. Au regard de ces différents éléments, on constate qu'une multitude de contrats donnent désormais corps au principe de coproduction des opérations de lutte contre la délinquance. Ils sont appréhendés comme un moyen d'adapter l'action publique aux contextes locaux, d'assurer la complémentarité des programmes, la transparence et la stabilité des échanges entre partenaires.

dernier est chargé de mobiliser les différents acteurs autour d'une dynamique de projet. Le contrat précise les axes prioritaires d'intervention, les moyens financiers engagés par chacun des signataires, les modalités d'exécution, de suivi et d'évaluation du contrat. Décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, *J.O.* n°296 du 22 décembre 2000, p. 20391 et s. ; ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 95.

³⁷⁴ MINISTERE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE, *Les contrats éducatifs locaux*, 2004. Disponible sur Internet : <http://www.education.gouv.fr/cel/imagesetdoc/DOC%20CEL%202003.pdf> (consulté le 25 avril 2005).

³⁷⁵ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 96 et s.

³⁷⁶ LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 144.

³⁷⁷ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE et al., *Evaluation nationale de l'expérimentation des projets sociaux de territoires (P.S.T.)*, FORS – recherche sociale, Mars 2005, Rapport final. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 30 juin 2005).

³⁷⁸ Relevé des décisions du C.I.V. du 9 mars 2006. Disponible sur Internet : <http://www.cohesionsociale.gouv.fr> (consulté le 2 mai 2006) ; Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale, non publiée. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consultée le 1^{er} juin 2006).

B. Les atouts des procédures de contractualisation

205. Un outil au service du partenariat et de l'efficacité de l'action publique. Du point de vue du partenariat, les contrats d'action publique présentent l'avantage de stabiliser les relations entre acteurs en favorisant la transparence et la prévisibilité de leurs engagements (1). En outre, ils ont permis de consolider les procédures évaluatives et donc facilité l'adaptation des politiques publiques de lutte contre la délinquance aux problèmes rencontrés localement (2).

1- Une stabilisation des relations entre acteurs

206. Un outil favorisant un apprentissage progressif du travail partenarial. Les contrats facilitent l'agencement des interdépendances complexes qui se nouent entre les différents acteurs des politiques de lutte contre la délinquance. Tournés vers la formulation d'une stratégie concertée, ils favorisent l'émergence d'un consensus d'action et la complémentarité des interventions. Formalisés par la conclusion d'engagements réciproques, ils produisent une stabilisation et un affermissement des partenariats. Selon l'expression consacrée en science politique, ces nouveaux dispositifs d'action stimulent des mécanismes d'apprentissage collectif³⁷⁹. Suite à une recherche conduite dans deux départements (la Gironde et l'Hérault) et quatre villes (Bègles, Bordeaux, Montpellier et Pessac) au sujet de la politique de la ville, J. DE MAILLARD souligne que « *l'on peut percevoir la création d'un langage commun, la constitution de codes partagés ou l'entente sur des normes d'action. Le partenariat, le projet ou le territoire deviennent alors des références possibles pour l'action, autour desquelles se réorganisent les pratiques et représentations ayant cours dans l'action sociale urbaine. Les intervenants entrent dans des processus d'échange d'informations, de concertation sur des problèmes ponctuels. Désormais se diffusent des prédispositions à échanger de l'information, à entreprendre des actions avec d'autres acteurs, à raisonner selon un mode transversal. Ces figures de l'action partenariale sont étroitement liées à un agir de projet, où les acteurs sociaux énoncent des finalités, définissent des orientations, associant pour cela une pluralité de partenaires et s'appuyant sur des cofinancements* »³⁸⁰. Les bénéfices de la coopération entreprise sont appréciables en termes de connaissance, d'interconnaissance et de reconnaissance³⁸¹. Sources de connaissance, les rencontres entre acteurs lors de la préparation des contrats permettent d'échanger de l'information sur les problèmes et besoins rencontrés localement. Elles facilitent un dialogue entre acteurs sur leurs missions respectives et un ajustement de leurs modes opératoires. Au travers d'un processus d'interconnaissance, elles encouragent la constitution de liens personnalisés, voire de relations affinitaires entre acteurs. Au travers d'un processus de reconnaissance les réunions et contacts informels autorisent des logiques de décentrage, « *d'intercompréhension* » avec une forme de « *réciprocation des perspectives* »³⁸². Enfin,

³⁷⁹ L'action publique évolue en effet grâce à « *des mécanismes d'apprentissage qui s'appliquent aussi bien à la connaissance des problèmes à traiter, qu'à la maîtrise des instruments mobilisés, voire même à l'apprentissage de la nature des liens et des rapports de force qui caractérisent un sous-système donné* ». MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 127 ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 408 et s. ; GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales", op. cit. ; GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 159 et s.

³⁸⁰ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 411.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 408 et s.

³⁸² *Ibid.*, p. 408.

au travers d'un processus de « *socialisation* », les dispositifs contractuels permettent aux acteurs de reconnaître la légitimité de leurs positions respectives et la complémentarité de leurs interventions³⁸³. De ce processus d'acculturation émergent des normes d'action communes et des formes de compréhension réciproques³⁸⁴. Les échanges autour des valeurs, des objectifs et des ressources engendrent des processus d'intériorisation des nouvelles normes d'action publique. Ils produisent de nouvelles prédispositions à l'action commune, inscrites dans les façons de penser et d'agir des intervenants. De la sorte, les acteurs opérationnels intègrent la nécessité d'adopter un « *agir de projet* » comme « *modalité pratique incontournable dans les nouvelles formes de gestion du social-urbain* »³⁸⁵.

Il en va de même s'agissant plus spécifiquement des politiques de lutte contre la délinquance. La démarche des contrats locaux de sécurité manifeste une poussée qualitative par rapport aux contrats d'action de prévention négociés au sein des C.C.P.D.³⁸⁶. Antérieurement, les relations entre acteurs s'établissaient essentiellement de manière bilatérale, les C.C.P.D. ayant une vocation plus représentative qu'opérationnelle. Depuis 1997, la négociation et la signature des contrats locaux de sécurité illustrent la structuration d'un système collectif d'échanges et la formalisation des relations entre l'ensemble des partenaires. « *Ce système paraît aujourd'hui avoir trouvé une articulation officielle et apparemment structurante autour d'une stratégie locale plus ouverte et mieux partagée* »³⁸⁷. Le partenariat semble plus ouvert et gagne en qualité³⁸⁸. L'éducation nationale, les acteurs économiques, les bailleurs, les transporteurs, la police et la justice s'impliquent davantage dans la démarche. Selon une enquête statistique réalisée en 2002 par le ministère de l'Intérieur sur 500 contrats locaux de sécurité, 61% comportaient des engagements des transporteurs publics, 80.8% des bailleurs sociaux et 41.2% des acteurs économiques (chambres de commerce et de l'industrie, entreprises commerciales, etc.)³⁸⁹. L'apprentissage est d'abord « *instrumental* », les acteurs s'appropriant de nouvelles méthodes de travail dans une visée opérationnelle³⁹⁰. Il est ensuite « *cognitif* », les C.L.S. engendrant de nouveaux schémas de lecture des questions de sécurité et l'obtention d'un accord sur l'orientation générale des stratégies à adopter³⁹¹. Les différents intervenants apprennent à s'écouter mutuellement, à dépasser des logiques d'imputation suivant lesquelles les autres seraient toujours responsables des déficiences de l'action publique. Ces échanges leur permettent de redéfinir leurs modes d'intervention. De ce fait, les C.L.S. s'écartent de la logique essentiellement « *représentative* » des C.C.P.D., logique qui cantonnait le partenariat à des échanges d'informations et de propositions sans permettre l'élaboration de projets communs³⁹². Il faut dire qu'il existe généralement une relation inverse entre la taille du réseau, sa pérennité et ses réalisations³⁹³. Plus restreint et

³⁸³ *Ibid.*, p. 489.

³⁸⁴ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 159.

³⁸⁵ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 489.

³⁸⁶ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 223-241.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 118 et s. ; WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Toulouse, Erès, 2001, pp. 17-36.

³⁸⁹ Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.cls.interieur.gouv.fr> (consultées le 1^{er} décembre 2004).

³⁹⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 308.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 309.

³⁹² DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 122.

³⁹³ GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales", op. cit., p. 50.

plus opérationnel, le partenariat engagé à l'occasion de la conclusion des contrats locaux de sécurité permet la construction d'une véritable stratégie collective. « *Des intervenants de plus en plus variés s'assoient autour d'une table, et se parlent, échangent sur les questions de sécurité de façon telle qu'ils se trouvent à la fois contraints et mis en capacité de modifier leurs propres fonctionnements internes. Au lieu d'un simple effet de connaissance mutuelle, éventuellement accompagné d'accusations réciproques, comme c'était souvent le cas dans les CCPD, le partenariat des contrats locaux de sécurité apparaît comme devant contribuer à « sécuriser » les institutions, en leur permettant « d'avancer groupées » et à leur faire améliorer leurs fonctionnements respectifs. On passe de la représentation à l'implication et à la réassurance réciproques* »³⁹⁴.

207. La sécurisation des échanges entre les partenaires. Les procédures de contractualisation assurent la prévisibilité des engagements et des financements. Certes, il n'est guère possible de qualifier les contrats dédiés à la lutte contre la délinquance de contrats au sens juridique du droit privé ou du droit administratif. Développée par voie de circulaire, la coopération contractuelle s'insère dans un cadre juridique très mince³⁹⁵. Seuls les contrats de plan ont été qualifiés comme tels par le législateur. La loi du 29 juillet 1982 dispose que les contrats de plan « *sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles* » et « *ne peuvent être résiliés par l'Etat avant leur date normale d'expiration que dans les formes et les conditions qu'ils stipulent expressément* ». Le Conseil constitutionnel a admis cette qualification contractuelle dans deux décisions du 19 juillet 1983³⁹⁶ et du 26 janvier 1995³⁹⁷. Il a jugé qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'opposait à ce que l'Etat passe des conventions avec les collectivités territoriales, sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences du législateur. Les termes employés par le Conseil constitutionnel démontrent qu'il reconnaît la valeur contractuelle des engagements. « *Des droits et obligations réciproques* » peuvent être définis par la voie contractuelle et ces « *stipulations* » ont « *force obligatoire dans le cadre contractuel* ». Le Conseil d'Etat a adopté le même type de raisonnement pour reconnaître les effets juridiques attachés au contrat de plan. Un arrêt du 8 janvier 1988 reconnaît la nature contractuelle des stipulations du contrat de plan dont la méconnaissance peut engager la responsabilité de l'une des parties vis-à-vis de son cocontractant³⁹⁸. Puisque les contrats de ville sont considérés comme des conventions d'exécution du contrat de plan, et les contrats locaux de sécurité comme des démembrements des contrats de ville, on serait tenté de leur conférer la même valeur contractuelle³⁹⁹. Le Tribunal administratif de Paris s'est prononcé en ce sens. Il a reconnu la portée contractuelle des contrats locaux de sécurité durant l'année 2000⁴⁰⁰. Cela étant,

³⁹⁴ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., pp. 124-125.

³⁹⁵ MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, p. 76 ; POULET-GIBOT LECLERC N., "La contractualisation des relations entre les personnes publiques", *RFD adm.*, Vol. 15, n°3, mai-juin 1999, pp. 551-564.

³⁹⁶ Décision n°83-160 DC.

³⁹⁷ Décision n°94-358 DC, *J.O.* n° du 1^{er} février 1995, p. 1720 et s.

³⁹⁸ CONSEIL D'ETAT, Ass., 8 janvier 1988, « Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg et autres », *R.F.D.A.*, 1988, n°1, p. 25.

³⁹⁹ LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 334.

⁴⁰⁰ Il a été jugé à propos d'un C.L.S. qui fixait de manière détaillée ses modalités de mise en œuvre et de financement qu'il avait une portée contractuelle. « *Un tiers peut poursuivre l'annulation des actes qui en sont détachables, au nombre desquels la décision de le conclure, à la condition que les stipulations de ce contrat soient de nature à léser le requérant dans ses intérêts de façon suffisamment certaine et directe* » (T.A. Paris, 26 décembre 2000, M. PUZIN, req. N°9912265/3). Le C.L.S. de la commune de Sèvres a été annulé car la signature du contrat n'avait pas été précédée d'une délibération du Conseil municipal. CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 130.

il est le plus souvent impossible d'isoler des énoncés donnant naissance à de véritables situations subjectives susceptibles d'engager, en cas de manquement, la responsabilité des signataires. Généralement, les contrats n'emportent pas de conséquences définitives entre les parties du fait de l'imprécision des engagements. En outre, les engagements financiers programmatiques, lorsqu'ils sont mentionnés, doivent respecter, malgré un engagement pluriannuel, le principe de l'annualité budgétaire. Les engagements financiers de l'Etat et des collectivités sont subordonnés à l'ouverture de crédits lors de l'adoption annuelle du budget. Dans ce cas, la juridiction administrative tend à refuser aux dispositifs contractuels des effets juridiques⁴⁰¹. Les professionnels qui négocient et élaborent les contrats sont les premiers à douter de leur qualification contractuelle⁴⁰². En conséquence, si responsabilité contractuelle il y a, celle-ci est davantage d'ordre politique que juridique⁴⁰³.

Si la nature des obligations contractuelles et la responsabilité des contractants suscitent de vives controverses doctrinales, les contrats d'action publique assurent dans les faits une véritable prévisibilité des engagements. Les dispositifs contractuels produisent une institutionnalisation de la négociation en générant des cadres formels de négociation dans le cadre desquels s'élaborent des solutions collectives et se répartissent des financements⁴⁰⁴. Ces cadres formels engendrent davantage de confiance entre les acteurs. Ils établissent un mode de relation stable du fait de la spécification des normes régissant les rapports mutuels et la production des engagements. Les contrats transforment en cela les modes de relation entre autorités étatiques et institutions locales précédemment qualifiés de régulation croisée⁴⁰⁵. On passe d'une négociation locale cachée, « *rampante* », à des modalités de négociation plus ouvertes, explicites⁴⁰⁶. La négociation est affichée dès le démarrage d'un projet de contractualisation. Par ailleurs, on ne trouve guère de négociations en vue d'un contrat qui n'aient abouti à des accords et ceux-ci sont, malgré la faiblesse du cadre juridique, le plus souvent tenus⁴⁰⁷. En effet, les rapports que les parties entretiennent ne résultent pas seulement des contrats signés mais d'un cadre institutionnel et normatif auquel aucun acteur ne peut se soustraire. Le non-respect d'un engagement est d'un coût élevé car il prive son auteur de pouvoir compter sur ses partenaires au moment de la concrétisation des accords ou à l'occasion d'autres conventions. En conséquence, « *les contrats de coopération entre les collectivités publiques ne paraissent pas moins bien tenus que des contrats administratifs plus classiques en dépit des interrogations que l'on continue de nourrir sur leur véritable*

⁴⁰¹ Au sujet d'un contrat portant sur des mesures de prévention sociale et de lutte contre la délinquance, la Cour administrative d'appel de Douai a précisé que « *si l'Etat s'est engagé par ledit contrat à financer à hauteur de 35 200 000 francs les actions ou opérations qui viendraient à être entreprises et si les collectivités locales concernées se sont engagées, selon un plan de financement prévisionnel [...], sur des sommes représentant [...] le minimum que chacune entend affecter aux actions de développement social urbain, en inscrivant prioritairement à leur budget les crédits correspondant aux actions prévues par le contrat, ces engagements restent cependant subordonnés à la définition et à l'adoption, par les différents organismes créés par le contrat, de projets d'action ou d'opérations, finalisés, individualisés et financés par l'inscription des crédits au budget, tant de l'Etat que des collectivités territoriales concernées, de chacune des années couvertes par le contrat ; qu'ainsi, le contrat de ville [...] n'emporte par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou des opérations qu'il prévoit* » (C.A.A. Douai, 17 mai 2000, Communes d'Hautmont, n°97DA01074), CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 128 et s.

⁴⁰² MARCOU G., "Les contrats entre l'Etat et les collectivités territoriales", A.J.D.A., n°19, mai 2003, pp. 982-985.

⁴⁰³ MAUGÛE C., "Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative. L'exemple des contrats locaux de sécurité", A.J.D.A., juillet - août 1999, pp. 36-38.

⁴⁰⁴ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 543 et s.

⁴⁰⁵ *Supra* n°72.

⁴⁰⁶ GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales", op. cit.

⁴⁰⁷ MARCOU G., "La coopération contractuelle, la ville et le droit", op. cit. ; GAUDIN J.-P., "Le sens du contrat dans les politiques publiques", *Esprit*, Février 2001, pp. 112-121.

nature juridique et les particularités de leur régime. Ils forment bien la loi des parties, mais ils tirent leur force des relations d'ordre politique et institutionnel qu'ils permettent d'organiser, et qui leur confèrent une sorte d'objectivité sociologique, sans doute davantage que leur inscription dans l'ordre juridique »⁴⁰⁸. Précisant un calendrier de réalisation et une programmation des financements, ils permettent aux acteurs d'anticiper les actions engagées par leurs partenaires et de prévoir à moyen terme les financements dont ils bénéficieront pour la conduite de leurs propres actions. Le contrat est donc un facteur de sécurité et de stabilité. Il consacre des engagements réciproques auxquels il devient possible de se référer. « *Ce que le CLS a de positif, c'est l'effet de collectif qui permet de susciter des engagements, mais aussi et surtout d'en vérifier le respect !* »⁴⁰⁹. Si la technique contractuelle présente des atouts indéniables pour clarifier et garantir les engagements partenariaux, elle contribue également à une plus grande efficacité de l'action publique. En stimulant les échanges d'informations entre partenaires et en introduisant des mécanismes d'évaluation, la contractualisation facilite la compréhension des problèmes à traiter, l'identification des cibles à privilégier et l'adaptation des programmes engagés.

2- La consolidation des procédures évaluatives

208. Une évaluation collective au service de l'efficacité de l'action publique.

L'enchevêtrement des compétences, la complexification des problèmes à résoudre et des modes d'intervention génèrent de l'incertitude quant à l'adéquation des politiques engagées. Parmi les décideurs, il n'existe plus guère de doute sur la nécessité d'une évaluation rigoureuse des politiques publiques (a). Pour adapter l'action publique aux contextes locaux et mesurer son impact, ils ont donc introduit au cœur des dispositifs contractuels des procédures d'évaluation et de suivi (b).

a. Les exigences de l'évaluation des politiques publiques

209. Les atouts des procédures d'évaluation. L'évaluation peut être définie comme « *l'activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact de mesures visant à agir sur une situation sociale, ainsi que la préparation de mesures nouvelles* »⁴¹⁰. On distingue deux types d'évaluation : une évaluation *ex post* ou *a posteriori* destinée à mesurer les impacts d'une politique et une évaluation *ex ante* ou *a priori* qui, dans une visée prospective, constitue un outil de programmation et d'aide à la décision⁴¹¹. Trois types de préoccupations caractérisent l'évaluateur : des préoccupations cognitives (que s'est-il passé ?), des préoccupations normatives (a-t-on bien fait ?) et des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?)⁴¹². Par une opération de rationalisation, les décideurs tentent d'améliorer l'efficacité de leurs actions et d'optimiser la qualité du service rendu. Instrument de gestion, l'évaluation vise une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Elle permet de déterminer la nature exacte des problèmes (étendue, sévérité), de choisir les interventions

⁴⁰⁸ MARCOU G., "La coopération contractuelle, la ville et le droit", *op. cit.*, p. 114.

⁴⁰⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 123.

⁴¹⁰ Cité in MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 129.

⁴¹¹ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, *op. cit.*, p. 304.

⁴¹² PEYREFITTE M., "L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale", *Politiques et management public*, vol. 16, n°2, juin 1998, pp. 71-92.

les plus efficaces par rapport aux problématiques rencontrées, de vérifier l'atteinte des objectifs, de contrôler le degré de conformité des interventions au regard du plan d'action initial, de détecter les effets pervers induits par l'action publique et de procéder à des corrections pertinentes⁴¹³. Ce procédé facilite par ailleurs l'acquisition de capacités d'analyse par les agents de terrain⁴¹⁴ et stimule le processus d'apprentissage précédemment décrit⁴¹⁵. A partir d'une connaissance plus fine des situations et des solutions les plus efficaces, les acteurs sont en mesure de transformer leurs manières de faire. L'évaluation les incite à opérer des retours réflexifs sur leurs pratiques, à analyser de façon critique leurs modes de fonctionnement.

Au-delà d'une recherche d'efficacité, cette « *révolution des conséquences* »⁴¹⁶ s'affirme comme un moyen de renouveler la légitimité des décideurs. L'assise de la légitimité de l'Etat providence sur ses réalisations et la multiplication des sources de connaissance se sont traduites par une transformation des idéologies de soutien au pouvoir politique⁴¹⁷. Les procédures de déconcentration et de décentralisation ayant induit une plus grande proximité entre les gouvernants et les administrés, les premiers sont sommés de justifier de l'utilisation optimale des finances publiques auprès des seconds. La population accepte de moins en moins que des programmes d'action soient engagés sans que leurs promoteurs n'aient à rendre de comptes sur leurs résultats. Corollaire des pratiques de démocratie locale, un nouveau principe de responsabilité (*accountability*) s'impose⁴¹⁸. Le pouvoir politique se doit désormais de combiner efficacité et légitimité, de réaliser des actions suscitant des appréciations positives de la population⁴¹⁹. On rompt alors « *avec une justification purement idéologique du pouvoir car, le niveau de justification étant plus réflexif, la légitimité devient justiciable d'une discussion rationnelle* »⁴²⁰. En mobilisant des outils à connotation scientifique, les décideurs présentent leurs programmes sous l'angle de l'objectivité⁴²¹. C'est alors une idéologie du « *choix intelligent* » qui inspire l'ensemble des réformes administratives et de la vie politique⁴²².

210. Les difficultés rencontrées dans le cadre des procédures évaluatives. L'introduction d'outils d'évaluation a précédé l'apparition des premiers dispositifs contractuels. On dénombre une multitude de travaux tendant à produire une évaluation de la politique de la ville et des politiques de lutte contre la délinquance. Méthodologie importée des Etats-Unis où elle s'est imposée à la fin des années 1960⁴²³, l'évaluation apparaît en France à l'occasion de la politique de modernisation de l'administration promue par M. ROCARD dans une circulaire du 23 février 1989. En janvier 1990, il installe un Comité

⁴¹³ CHARLEBOIS P., "Evaluation : un passe-temps pour les chercheurs ou une nécessité pour les intervenants ?", *Revue canadienne de Psycho-Education*, vol. 27, n°2, pp. 253-269 ; THOENIG J.-C., LECA J., "L'analyse des politiques publiques", in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, vol. 4, op. cit., p. 33 ; MARTIN G., RUFFIOT A., "La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales", *Politiques et management public*, vol. 19, n°2, 2001, pp. 1-20.

⁴¹⁴ RANGEON F., "La notion d'évaluation", in C.U.R.A.P.P., *L'évaluation dans l'administration*, Paris, P.U.F., 1993, pp. 11-33.

⁴¹⁵ CHANUT V., "Evaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ?", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 1-27.

⁴¹⁶ DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 46.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 87 et s.

⁴¹⁸ SZABO D., "L'évaluation des politiques criminelles : quelques réflexions préliminaires", *Rev. sc. crim.*, 1981, p. 8.

⁴¹⁹ DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 87.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 95 ; SALAIS R., "Action publique et conventions : état des lieux", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 73.

⁴²¹ RANGEON F., "La notion d'évaluation", in C.U.R.A.P.P., *L'évaluation dans l'administration*, op. cit.

⁴²² ROUBAN L., "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative", *RF adm. publ.*, n°66, 1993, p. 204.

⁴²³ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, op. cit., p. 287 et s.

interministériel de l'évaluation composé de représentants des différentes administrations⁴²⁴. Il sera remplacé en novembre 1998 par un Conseil national de l'évaluation⁴²⁵. Au sujet des questions relevant spécifiquement de la politique de la ville et de la lutte contre la délinquance, des évaluations sont périodiquement produites par des professionnels d'horizons divers : chercheurs, cadres de l'administration, élus, etc. Un Comité d'évaluation de la politique de la ville a été créé en 1991 à l'instigation de la D.I.V. avant de devenir en janvier 2002 le Comité national d'évaluation de la politique de la ville. Il se compose de représentants des ministères, d'élus et de scientifiques. La D.I.V., la Cour des comptes, la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, l'Observatoire français des drogues et de la toxicomanie, des cellules interministérielles d'évaluation, le Commissariat général au plan, la Caisse des dépôts et consignations, le Conseil économique et social ou encore l'Institut de Hautes Etudes sur la sécurité intérieure réalisent ou financent de multiples recherches évaluatives. Les parlementaires se sont investis dans le champ de l'évaluation depuis la création d'un office parlementaire d'évaluation de la législation et d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques⁴²⁶. Les inspections générales contribuent à l'évaluation des activités ministérielles et chaque ministère élabore des outils de prospective et de suivi. Depuis 1999, la Direction des affaires criminelles et des grâces s'applique ainsi, à la demande du Garde des Sceaux, à suivre et évaluer les politiques pénales. A cet effet, elle rédige un rapport annuel sur la politique pénale et diffuse, à l'attention des juridictions, des fiches techniques de suivi et d'évaluation⁴²⁷. Le ministère de la Justice finance également des recherches par le biais de sa Mission de recherche « Droit et Justice » ou du Comité des études et de la programmation.

Si ces différents travaux présentent un intérêt certain pour évaluer les politiques publiques de lutte contre la délinquance, ils posent néanmoins un certain nombre de difficultés. Les équipes opérationnelles s'approprient péniblement les évaluations scientifiques pour transformer leurs modes de faire et la nature de leurs interventions. Les connaissances générées par les sciences sociales ne sont guère orientées vers la pratique et ne s'imposent pas d'office auprès des décideurs⁴²⁸. Bien souvent, ces derniers cantonnent les experts scientifiques dans un rôle de « *description* » et non de « *prescription* »⁴²⁹. Ces derniers, peu rompus à cet exercice d'expertise pour le compte des institutions publiques, sont partagés entre « *perdre leur corps dans l'académisme et la théorie, ou leur âme dans l'expertise* »⁴³⁰. Certes, les relations entre savants et politiques semblent s'améliorer. Dans un décret et une circulaire du 4 mai 1999, le Premier ministre a incité les administrations à recourir aux enseignants chercheurs pour

⁴²⁴ Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, *J.O.* du 24 janvier 1990, p. 952 et s.

⁴²⁵ HESPEL V., "L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 51-65.

⁴²⁶ Loi n°96-516 du 14 juin 1996 tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation, *J.O.* du 15 juin 1996, p. 8911 et s. ; Loi n°96-517 du 14 juin 1996 tendant à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, *J.O.* du 15 juin 1996, p. 8911 et s. ; MAURY E., "Le parlement français face au défi de l'évaluation des politiques publiques", in KESSLER M.-C., LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J.-C. (dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 41-62.

⁴²⁷ Afin de mesurer l'impact des nouvelles mesures de politique pénale, la Direction a ainsi élaboré des questionnaires normalisés sur les groupes locaux de traitement de la délinquance, les antennes et les maisons de justice. Circulaire du 9 mai 2001, *Action publique et sécurité*, NOR : JUSD20013006C, *B.O.M.J.*, n°82, 2001.

⁴²⁸ THOENIG J.-C., "Evaluation en actes : leçons et perspectives", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 33-49 ; DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 176 ; ROBERT P., *La question pénale*, Genève, Paris, Droz, 1984, p. 77.

⁴²⁹ RESTIER-MELLERAY C., "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", *RF sc. pol.*, vol. 40, n°4, 1990, p. 561.

⁴³⁰ FRAISSE R., Cité par RESTIER-MELLERAY C., "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", op. cit. p. 564 ; DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", *R.I.C.P.T.*, vol. LVI, n°2, 2003, pp. 3-22.

effectuer des missions d'expertise et de conseil⁴³¹. Dans le champ étudié, la création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a démontré le souci du ministère de l'Intérieur d'associer plus largement le monde de la recherche dans le processus décisionnel⁴³². De nombreux chercheurs réalisent désormais des études pour son compte et sont consultés par le biais du « pôle de la recherche et de la valorisation ». Cela étant, l'implication de la recherche dans l'élaboration des politiques publiques conserve un caractère limité. L'Institut n'a en réalité que peu pesé sur le processus décisionnel et ses travaux demeurent largement méconnus de la base policière⁴³³.

En conséquence, les évaluations ont été le plus souvent produites par les administrations elles-mêmes. Or, celles-ci encourent le reproche d'être le plus souvent trop sectorielles. Face à la dispersion des éléments d'information, les services de chaque ministère peinent à accéder aux données collectées par leurs homologues ou par leurs partenaires (associations, collectivités locales, etc.). Des missions interministérielles d'évaluation ont bien été constituées pour remédier à cet état de fait, comme la cellule interministérielle d'évaluation des contrats locaux de sécurité instituée en 1998⁴³⁴. Cela étant, l'évaluation de type interministériel ne comble qu'une partie des difficultés rencontrées. A la dispersion des éléments d'information s'ajoute la non-correspondance des unités de comptage utilisées par les différents acteurs⁴³⁵. Aucun découpage territorial unitaire ne préside à l'élaboration des indicateurs utilisés par les institutions intervenant dans le champ de la lutte contre la délinquance. Les informations dégagées ne reposent pas sur les mêmes unités géographiques, avec pour conséquence l'impossible constitution d'un cadre d'analyse commun. En outre, si les institutions publiques regorgent de données, celles-ci décrivent le plus souvent les réalisations qu'elles produisent, les moyens qu'elles utilisent, davantage que les impacts des politiques qu'elles initient⁴³⁶. Attachées à la mesure des activités administratives, les données recueillies permettent de préciser l'étendue de l'offre publique plus que l'adéquation de l'action publique aux besoins rencontrés⁴³⁷. Pour effectuer des analyses d'impact croisant les sources d'information, il est nécessaire de recourir à des indicateurs construits *ad hoc*, soit en élaborant de toutes pièces des indicateurs d'effets, soit en recourant à des indicateurs indirects permettant

⁴³¹ Décret n°99-343 relatif à la participation d'enseignants-chercheurs à des missions d'expertise et de conseil pour le compte des administrations de l'Etat et de leurs établissements publics à caractère administratif, *J.O.* n°104 du 5 mai 1999, p. 6738 et s. ; Circulaire du 4 mai 1999, *in ibid.*, p. 6725 et s.

⁴³² DI TACCHIO I., "La place de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France", *in* FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité op. cit.*

⁴³³ *Ibid.* ; GLEIZAL J.-J., "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 73-86.

⁴³⁴ Elle a procédé à quatre missions d'évaluation du dispositif des contrats locaux de sécurité (octobre 1998, juin 1999, février 2000 et septembre 2001). Elle a organisé des ateliers dans les départements les plus sensibles pour fournir des outils et des méthodes aux acteurs locaux. Quatorze ateliers se sont réunis en 1999 dans les villes de Lille, Beauvais, Nice, Montpellier, Bordeaux, Nantes, Toulouse, Marseille, etc. Ils furent animés par des représentants de la D.I.V., du département ingénierie et conseil de l'I.H.E.S.I., du Forum français pour la sécurité urbaine et des chargés de missions des administrations centrales concernées. Ils ont de nouveau été constitués en 2001 pour discuter de la prévention de la délinquance des mineurs, de la sécurité dans les transports en commun ou encore de l'évaluation des C.L.S. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique, op. cit.*, p. 315 ; DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", *op. cit.*

⁴³⁵ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 2002, p. 61 et s. ; CARESCHE C., PANDRAUD R., *Rapport de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance*, janvier 2002. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000053/0000.pdf> (consulté le 15 janvier 2003) ; ROCHE S., "La répression en panne ?", *in* ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité, op. cit.*, pp. 213-227.

⁴³⁶ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques, op. cit.*, p. 308.

⁴³⁷ ROBERT P., "Evaluer la prévention", *op. cit.*

une bonne approximation⁴³⁸. Quels que soient les efforts accomplis pour déterminer des indicateurs pertinents, les recherches évaluatives demeurent difficilement utilisables en l'état par les acteurs de terrain. Les villes affrontent des problèmes de délinquance différents et des politiques identiques ne donnent pas les mêmes résultats suivant les contextes locaux. En conséquence, les rapports d'évaluation nationaux ne permettent pas d'apprécier finement les impacts des mesures prises. De ce fait, la plupart des programmes engagés dans les années 1980 « *ont été fondés plus sur l'intuition que sur une approche vraiment scientifique du problème* »⁴³⁹. A l'inverse, les contrats d'action publique dans le champ de la lutte contre la délinquance visent la construction d'une expertise locale et collective.

b. L'évaluation dans le cadre des procédures contractuelles

211. Les bénéfices escomptés de l'évaluation partenariale et territorialisée. Produire collectivement des diagnostics et des évaluations au sein d'espaces infra-nationaux permet une mise en commun des informations disponibles sur la situation locale mais le plus souvent dispersées et difficiles d'accès⁴⁴⁰. La police, la gendarmerie et l'institution judiciaire disposent de statistiques sur l'état de la délinquance et sur les personnes mises en cause. Les établissements scolaires collectent des informations sur le taux d'absentéisme, sur les incidents (vols, dégradations, violences entre mineurs et à l'encontre des adultes) et sur le nombre de procédures disciplinaires. La protection judiciaire de la jeunesse et les services de l'aide sociale à l'enfance ont des éléments d'information sur le nombre de mesures d'assistance éducative, sur le profil et la situation familiale des mineurs délinquants ou en danger. Les organismes logeurs disposent d'éléments sur les dégradations du bâti, sur le taux de vacance des logements dans les zones difficiles, sur les conflits de voisinage. A l'identique, les associations, les centres socioculturels, les sociétés de transports en commun, les commerçants, etc., possèdent une part des informations utiles. Au-delà d'un simple recensement des données statistiques, l'élaboration d'évaluations et de diagnostics locaux permet d'inclure dans l'analyse des données qualitatives jusqu'alors peu prises en compte : contenu des mains courantes⁴⁴¹, courriers envoyés aux élus, appréciations de la population et des associations de quartier, etc. Elle permet « *des avancées pour bricoler des modes de gouvernement partagé. Elle identifie les parties concernées, elle facilite la constitution de tours de table. Plus encore que la manière de redistribuer des ressources et de les financer, elle aide en amont à qualifier de façon multilatérale les problèmes et leur déclinaison, et elle fait se confronter en aval des jugements de milieux divers sur les actions entreprises, si possible autour d'un minimum de langage commun entre les arguments qui permettent l'écoute réciproque dans un processus de débat contradictoire* »⁴⁴². Cette réflexion collective favorise l'élaboration de critères d'analyse communs et la délimitation d'unités géographiques identiques, deux préalables incontournables pour disposer d'indicateurs pertinents. Les acteurs locaux s'approprient

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ Cité par LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", *op. cit.*

⁴⁴⁰ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, *op. cit.*

⁴⁴¹ Circulaire du 17 juin 2003 relative aux modalités d'utilisation du registre de main courante en ce qui concerne les déclarations des usagers, NOR : INTC0300070C, Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consultée le 6 mai 2005).

⁴⁴² THOENIG J.-C., "Evaluation en actes : leçons et perspectives", *op. cit.*, p. 45.

plus aisément les résultats des évaluations partenariales et locales. Les critères d'évaluation pré-construits au niveau national, indifférents aux effets de contexte, ont souvent été mal acceptés par les acteurs de terrain. A l'inverse, la définition collective des critères d'évaluation stimule l'inscription locale de la démarche évaluative et son utilisation dans l'élaboration contractuelle des stratégies d'intervention⁴⁴³. Pour toutes ces raisons, les évaluations et les diagnostics locaux permettent d'adapter plus finement l'action publique aux contextes locaux et de la réorienter en continu⁴⁴⁴. Progressivement, l'évaluation n'est donc plus perçue comme un processus extérieur mais comme un élément constitutif de la politique⁴⁴⁵. Dans une perspective « *praxéologique* », l'évaluation « *visse essentiellement à inter-agir avec les pratiques d'acteurs. elle acquiert une dimension instrumentale, s'inscrivant dans l'action même de la politique publique, autant dans sa phase décisionnelle que dans sa mise en œuvre. C'est une fonction de guidance technique pour l'aménagement et le changement concrets des pratiques de politique criminelle qu'elle revêt* »⁴⁴⁶.

212. La mise en place de dispositifs de diagnostic et de suivi des procédures contractuelles. Les premières démarches d'évaluation des réalisations contractuelles ont vu le jour suite à une circulaire du 17 août 1990 relative aux contrats d'action de prévention. Cette charge fut confiée à des organismes de recherche cofinancés par l'Etat et les communes⁴⁴⁷. De multiples objectifs étaient alors assignés aux chercheurs : mener une étude approfondie sur la nature, l'étendue et l'évolution de la délinquance locale ; relever les dysfonctionnements sociaux et institutionnels concernant la mise en œuvre des politiques de prévention ; recenser l'ensemble des moyens de prévention existants et mesurer leur adéquation aux besoins ; énoncer des propositions pour améliorer la coordination des interventions et optimiser l'affectation des moyens. Les C.C.P.D. ont quant à eux été chargés d'assurer un suivi des actions sur le terrain et d'évaluer ou de faire évaluer l'impact des programmes engagés. Si des communes ont financé dès 1991 des équipes de recherche pour élaborer des diagnostics locaux de sécurité⁴⁴⁸, ces expériences sont restées marginales⁴⁴⁹. Pour remédier à cette situation et associer plus directement les acteurs, la circulaire du 28 octobre 1997 relative aux contrats locaux de sécurité est venue renouveler la méthodologie de l'évaluation. Ce texte différencie deux

⁴⁴³ OTTENHOF R., FAVARD A.-M., "Evaluation des politiques criminelles. Questions de méthode", *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, pp. 71-87.

⁴⁴⁴ La D.I.V. écrit ainsi à propos des contrats de ville, constat qui peut être généralisé au dispositif des contrats locaux de sécurité, que l'évaluation « *est une aide à la mise en œuvre d'un projet à travers la réinjection de ses résultats au fur et à mesure du processus, permettant ainsi de rectifier une orientation qui s'avère pernicieuse, ou d'accentuer une action jugée performante. Elle construit, par engrangements successifs, une meilleure connaissance des territoires sur lesquels s'exerce la politique de la ville, et contribue ainsi à l'élaboration d'une mémoire des actions conduites sur ces territoires. Elle constitue enfin un mode de travail partenarial, qui permet d'échanger sur des pratiques professionnelles étrangères les unes aux autres, et incite à changer les modes opératoires. Elle a ainsi une forte dimension pédagogique pour les acteurs, qu'elle soutient dans une lecture mieux partagée du territoire sur lequel ils exercent, et devient une aide à la conception de nouveaux projets, mieux ajustés aux situations problématiques qu'il s'agit de traiter* ». DELEGATION INTERMINISTÉRIELLE A LA VILLE, *Pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000-2006*, Paris, éd. de la D.I.V., 2002, p. 9.

⁴⁴⁵ DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 194.

⁴⁴⁶ OTTENHOF R., FAVARD A.-M., "Evaluation des politiques criminelles. Questions de méthode", op. cit., p. 73.

⁴⁴⁷ LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", op. cit.

⁴⁴⁸ GLEIZAL J.-J., FROMENT J.-C., *Les politiques locales de sécurité*, Paris, La lettre du cadre territorial, 1993.

⁴⁴⁹ CHAMBRON N., "Réduire l'insécurité : peut-on apprécier l'impact des politiques locales", *Politiques et management public*, vol. 17, n°3, 1999, pp. 151-169.

types d'approches : le diagnostic portant sur les phénomènes d'insécurité rencontrés localement et le suivi des actions engagées par les partenaires⁴⁵⁰.

La circulaire du 28 octobre 1997 exige la réalisation d'un diagnostic local de sécurité comme préalable à la signature des contrats locaux de sécurité. Les partenaires doivent mesurer l'ampleur et la nature des phénomènes de délinquance qui affectent leur territoire et apprécier l'adéquation des réponses apportées. De façon innovante, la circulaire invite les partenaires à évaluer l'importance du sentiment d'insécurité. Les données à recenser sont autant quantitatives que qualitatives. Elles doivent porter sur les caractéristiques locales de la délinquance, sur les lieux et les horaires de commission des infractions, sur le profil des auteurs d'infractions, sur les incidents recensés par les établissements scolaires, les transporteurs et les bailleurs, sur les caractéristiques et comportements des victimes, sur les attentes et demandes de la population. Le diagnostic doit également répertorier les différents moyens qui concourent à la sécurité, qu'ils soient préventifs ou répressifs, apprécier leur adéquation à la situation locale et, le cas échéant, les dysfonctionnements qui limitent leur impact. Puisqu'il s'agit de constituer un outil prospectif d'aide à la décision, le plan d'action du contrat local de sécurité est censé découler directement de la phase de diagnostic. Pour permettre au dispositif de « *rester dynamique et d'évoluer* »⁴⁵¹, cette phase de diagnostic doit être renouvelée régulièrement. A cet effet, les partenaires doivent établir la méthodologie de suivi du contrat et définir des indicateurs d'activité et de résultat. Pour évaluer la pertinence des réponses adoptées et apporter les corrections nécessaires, les partenaires sont conviés à élaborer des tableaux de bord permettant de suivre la mise en œuvre du contrat. Pour collecter et analyser ces indicateurs d'activité et de résultat, la circulaire du 7 juin 1999 insiste sur la nécessité de constituer un groupe de suivi technique composé des représentants des signataires du contrat.

Si le diagnostic et le suivi des contrats locaux de sécurité reposent en principe sur les partenaires du contrat, ils ont bénéficié du soutien méthodologique de l'Institut des Hautes Etudes sur la sécurité intérieure, de la D.I.V. ou encore des différents ministères. A la fin de l'année 2002, 33 missions d'assistance aux préfetures et aux communes avaient été diligentées par le département « ingénierie et conseil » de l'I.H.E.S.I.⁴⁵². Au travers d'un *guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*⁴⁵³, il a diffusé des outils méthodologiques utiles à la construction des diagnostics et des évaluations locales. La D.I.V. et les ministères ont procédé à l'identique en fournissant aux acteurs locaux des outils d'évaluation (indicateurs d'activité et de résultat, questionnaires de satisfaction des usagers, etc.). Certaines collectivités locales ont préféré recourir aux services de cabinets de conseil privés pour les assister dans l'élaboration des diagnostics locaux de sécurité. D'autres, soucieuses de dynamiser leurs propres capacités d'expertise, ont institué avec leurs partenaires des observatoires locaux de la délinquance⁴⁵⁴. Pour pérenniser et systématiser la collecte d'informations sur les phénomènes de délinquance et d'insécurité, les partenaires de l'agglomération nantaise se sont engagés dans cette voie.

⁴⁵⁰ CHALUMEAU E., "L'évaluation des politiques de sécurité", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 97-108.

⁴⁵¹ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, op. cit.

⁴⁵² SIFER L., "Développer l'ingénierie en matière d'évaluation. L'exemple de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure et des contrats locaux de sécurité", in CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, op. cit.

⁴⁵³ *Guide Pratique pour les contrats locaux de sécurité*, I.H.E.S.I., La documentation française, 1998.

⁴⁵⁴ SURETIS, *Etude comparative sur les observatoires locaux de la délinquance et de la sécurité dans le cadre de la politique de la ville*, Paris, D.I.V., 2005. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consultée le 25 janvier 2006).

L'observatoire rassemble, sous forme d'indicateurs, de tableaux et de descriptions cartographiques, les données de l'ensemble des partenaires concernant les délits et les actes d'incivilités (statistiques locales de la gendarmerie et de la police nationales, nombre de dégradations ou d'agressions sur le réseau de transports en commun, comportements délinquants dans les établissements scolaires, dégradations sur le parc H.L.M., etc.). Ces éléments d'information sont comparés par nature, par territoire, par auteur et mis en relation avec les données socio-économiques caractérisant l'agglomération (chômage, revenus, part des mineurs dans la population, etc.).

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

213. Conclusion. Au terme de cette approche du principe et des déclinaisons pratiques de la coproduction de la sécurité, c'est une représentation quasi idyllique de l'action publique qui se dégage. Son nouveau référentiel, appuyé sur les registres de la proximité, du partenariat, du projet et de la transversalité, conforte l'image d'un Etat modeste, pédagogue, ouvert à la concertation et soucieux d'innover. En pratique, nombre de réformes intra et inter-organisationnelles accréditent cette hypothèse. Au sein de structures réticulaires et par le biais de processus contractuels chargés de formaliser un projet collectivement discuté, des acteurs devenus partenaires échangeraient sur leurs pratiques, communiqueraient leurs informations respectives, coordonneraient leurs interventions et s'attacheraient à évaluer les résultats de l'action ainsi coproduite. L'Etat abandonnerait son inflexibilité de principe et se contenterait d'impulser le changement en expérimentant de nouveaux modes d'action, en fédérant les initiatives et en assurant la coordination des acteurs. Sans être ravalé au rang de partenaire ordinaire, sa mission de défense de l'intérêt général justifiant sa précellence, il se contenterait d'une fonction de pilotage destinée à garantir l'efficacité de la coproduction de la sécurité. En réalité, il convient de nuancer quelque peu ces assertions. Les processus de restructuration à l'œuvre ne semblent pas bouleverser, du moins pas autant que la rhétorique partenariale ne le laisse supposer, l'ordonnancement des pouvoirs de décision et d'action. Tout en partageant un certain nombre de ses prérogatives, l'Etat s'efforce de maintenir, sinon d'accentuer, sa prédominance dans le champ d'action étudié. De ce fait, la métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance s'avère, au-delà des effets de rhétorique, d'un impact limité.

Chapitre 2

Une coproduction imparfaite

214. La reproduction d'une régulation étatique de type tutélaire. Les potentialités de la coproduction de la sécurité n'expliquent pas seules la conversion des modes opératoires de l'Etat. Paradoxalement, la méthode contractuelle participe à la restauration, sinon à l'affermissement, de son autorité. Dans un contexte d'hybridation croissante des régulations en matière de sécurité, sa propension à organiser son propre « *décentrement* » peut être appréhendée comme « *une manière de récupérer son pouvoir, voire d'assurer son expansion selon des modalités nouvelles* »¹. Confronté aux écueils d'une régulation autoritaire qui peine à s'imposer, l'Etat use du procédé contractuel pour faciliter l'application de ses choix sur le terrain. Sous les apparences vertueuses de la concertation, il diffuse des grilles de lecture des phénomènes de délinquance, des principes et des normes d'action qui servent ses intérêts. Au travers d'un jeu subtil intriquant pédagogie et injonction, il ambitionne d'assujettir à sa propre rationalité des pratiques non étatiques qui ont pu le concurrencer ou le contredire. Le processus contractuel n'induisant pas une égalisation des rapports qu'il entretient avec ses partenaires, il conserve des marges de manœuvre conséquentes pour que ses exigences et ses priorités priment dans les accords collectifs. De la sorte, il s'assure un rôle de premier plan dans le processus de modélisation des politiques de lutte contre la délinquance (Section 1). Quelles que soient les déclinaisons du concept de coproduction, la désagrégation du modèle français d'action publique semble donc plus que relative. La doctrine d'action change. Les modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques se reproduisent quasi à l'identique, et avec eux l'essentiel des inconvénients inhérents à un mode de régulation tutélaire. Malgré ses ambitions centralisatrices, l'Etat n'a pas les moyens de sa politique. Comme par le passé, ses tentatives pour modéliser les politiques de lutte contre la délinquance ne s'avèrent guère concluantes (Section 2).

Section 1- La prééminence de l'Etat dans la modélisation des politiques de lutte contre la délinquance

215. Les attributs de l'Etat au service de la conservation de son monopole de décision.

L'Etat dispose de registres d'action que ne possède aucun de ses partenaires. Cette assertion n'est plus à vérifier s'agissant des politiques élaborées à l'échelon international. Au sein des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne, le principe de souveraineté étatique continue de structurer les échanges entre Etats. Dans une perspective intergouvernementale, chaque Etat conserve une marge de manœuvre quasi illimitée (§1). Il en va de même en ce qui concerne les politiques partenariales engagées sur le territoire national. Si la décentralisation de la gestion d'un certain nombre d'opérations est effective, l'Etat conserve ses prérogatives au stade de l'élaboration des politiques publiques. En mobilisant, aux côtés de ses prérogatives traditionnelles, de nouvelles attributions induites par les procédures de

¹ ARNAUD A.-J., "La régulation par le droit en contexte globalisé", *op. cit.*, p. 160.

contractualisation, l'Etat parvient à subordonner le contenu des projets locaux aux exigences qu'il pose (§2).

§1- Le poids des souverainetés étatiques à l'échelle internationale

216. Une coproduction relative de la politique criminelle au niveau international. De nombreuses recherches ont abordé la question de la résistance des souverainetés nationales face à l'émergence d'un ordre pénal international. Les institutions supranationales ne bénéficient d'aucune délégation générale de compétence en ce qui concerne les prérogatives régaliennes des Etats. Pour que des attributions leur soient confiées en ce domaine, un accord unanime et préalable des Etats reste incontournable. La mise en œuvre pratique desdites attributions suppose l'adhésion et l'implication des autorités nationales dans l'exécution des normes et dispositifs internationaux (A). Si la somme des engagements internationaux laisse entrevoir la construction d'un ordre pénal international, les Etats, de peur d'abdiquer une part de leur souveraineté, s'engagent avec prudence dans les dispositifs de coopération et dans le processus d'harmonisation pénale. Ce manque d'empressement explique la portée relative de la plupart des accords internationaux (B).

A. Des coopérations assujetties au bon vouloir des Etats

217. Une dynamique intergouvernementale. S'il n'est guère possible de mettre en doute l'influence des institutions internationales sur les politiques criminelles nationales², une dynamique intergouvernementale appuyée sur le respect scrupuleux des souverainetés étatiques enserme les coopérations supranationales. Au sein des Nations Unies, les mécanismes de coopération illustrent cet assujettissement aux convenances particulières des Etats. Malgré une intégration plus poussée, les collaborations européennes dans les champs judiciaire et policier sont très encadrées. La règle de l'unanimité, et son corollaire le droit de veto, s'imposent dans tous les domaines d'action afférents au système de justice pénale³. De ce fait, les Etats parviennent difficilement à négocier des accords et à les formaliser dans des textes de portée juridique. Bien souvent, les gouvernements se refusent à modifier leurs législations internes, les uns et les autres étant à la recherche d'une universalisation de leurs modèles respectifs de politique criminelle⁴. Ces réticences se traduisent par un appauvrissement des normes internationales, celles-ci

² *Supra* n°104 et s.

³ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 26 ; BOSLY S., VAN RAVENSTEIN M., "L'harmonisation des incriminations", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, *op. cit.*, pp. 19-57 ; GARCIA-JOURDAN S., "L'Union européenne face à la criminalité transnationale organisée. L'impact du projet de Constitution sur les moyens de lutte mobilisés", *op. cit.*

⁴ WEYEMBERGH A., "Le rapprochement des législations pénales au sein de l'Union européenne : les difficultés et leurs conséquences", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, *op. cit.*, pp. 127-143.

étant contraintes, pour exister, de s'aligner sur les exigences des Etats les moins ambitieux⁵.

Le plus souvent, ces normes n'ont d'ailleurs qu'une portée limitée. Les institutions internationales ne disposent en propre que de faibles prérogatives. Elles disposent de marges de manœuvre uniquement dans les domaines consentis par les Etats membres. Ainsi, les institutions européennes (Commission, Parlement) ne disposent pas du pouvoir de définir elles-mêmes, à l'image d'un Etat souverain, les limites de leurs compétences⁶. Certes, au travers de traités et de conventions, les Etats s'accordent sur une stratégie pénale collective et sur les modalités pratiques de leurs coopérations. Le droit international affirme alors sa supériorité à l'égard du droit interne. En France, l'article 55 de la Constitution dispose que les traités régulièrement ratifiés et approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois nationales. Cela étant, si l'article 26 de la Convention de Vienne de 1969 pose le principe du respect obligatoire des traités, aucune disposition ne vient préciser les modalités de leur inscription dans les ordres juridiques internes. Le devoir d'introduction des textes internationaux constitue une obligation de résultat et non de moyens⁷. Les Etats conservent le choix des procédés juridiques pour assurer leur mise en œuvre⁸. Ce principe vaut pour l'ensemble des règles de droit international. C'est notamment le cas de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans un arrêt du 6 février 1976, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que la convention ne prescrit pas « *aux Etats une manière déterminée d'assurer dans leur droit interne l'application effective de toutes les dispositions de cet instrument* »⁹. Depuis l'arrêt *Handyside* du 7 décembre 1976, elle concède également aux Etats des marges nationales d'appréciation quant à l'application des règles de la Convention¹⁰. Les Etats peuvent déroger à certaines de ses dispositions lorsque ces dérogations sont prévues en droit interne, visent un but légitime (sécurité nationale, sûreté publique, prévention des infractions pénales, protection de la santé ou de la morale publique, etc.) et sont proportionnées à celui-ci¹¹. En cas de guerre ou de danger public exceptionnel, les autorités nationales sont même autorisées à ne pas appliquer temporairement certaines dispositions de la Convention (art. 15 C.E.D.H.)¹². Plus généralement, les Etats refusent fréquemment de s'engager au travers de textes contraignants. Les engagements européens sont essentiellement retranscrits dans des documents de faible portée juridique. Ainsi, les résolutions, recommandations et autres

⁵ DE KERCHOVE G., "Améliorations institutionnelles à apporter au titre VI du Traité sur l'Union européenne afin d'accroître l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2003, pp. 19-39.

⁶ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 469.

⁷ DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 7^e éd., 2002, p. 230.

⁸ CARREAU D., *Droit international*, Paris, Pedone, 5^e éd., 1997, p. 472.

⁹ Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède, arrêt du 6 février 1976, série A, n°20, pp. 14-15. DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, *op. cit.*, p. 230 ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 27.

¹⁰ *Handyside* c. Royaume-Uni, arrêt du 7 décembre 1976, série 1, n°24, p. 24 §49. PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 305 et s. ; MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2005, p. 48 et s. ; DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998, p. 88 et s. ; TULKENS F., DONNAY L., "L'usage de la marge d'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme. Paravent juridique superflu ou mécanisme indispensable par nature ?", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 3-23 ; MATHIEU-IZORCHE M.-L., "La marge nationale d'appréciation, enjeu de savoir et de pouvoir, ou jeu de construction ?", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 25-34.

¹¹ SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 8^e éd., 2002, pp. 33-50.

¹² SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.*

plans d'action négociés par la voie diplomatique représentent plus des deux tiers du bilan de l'Union dans le champ de pénal et « *procurent l'illusion tranquille de l'action* »¹³.

218. Les différentes formes de résistance des Etats face à l'internationalisation des politiques de lutte contre la délinquance. Lors de la négociation des traités ou des conventions, les Etats ont la possibilité d'émettre des réserves pour circonscrire leurs engagements¹⁴. Par ce biais, chacun consent à s'engager tout en excluant ou en limitant la portée de certaines dispositions des traités. Au sein de l'Union européenne, les Etats membres sont en droit de se soustraire aux obligations qui leur incombent en matière de coopération policière et judiciaire lorsque le maintien de l'ordre public ou la sauvegarde de la sécurité intérieure le justifie (article 33 du T.U.E.)¹⁵. Dans le même sens, l'article 694-4 du Code de procédure pénale réserve à l'Etat français une faculté d'appréciation des demandes d'entraide dont la mise à exécution pourrait être « *de nature à porter atteinte à l'ordre public et aux intérêts essentiels de la nation* »¹⁶. Au sujet d'Eurojust, l'article 695-6 du C.P.P. dispose que les parquets ont la possibilité de ne pas répondre à ses demandes sans les motiver lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte à « *la sécurité de la Nation* ». Vu l'imprécision de la formulation, la marge d'appréciation dont disposent les Etats semble importante. Dans le même ordre d'idées, à la demande pressante de la France, le statut de la Cour pénale internationale contient un certain nombre de sauvegardes permettant aux Etats de protéger les renseignements sensibles touchant à la sécurité nationale et d'écarter sa compétence pendant sept ans s'agissant des crimes de guerre, etc¹⁷.

Dans leur ordre juridique interne, il est loisible aux gouvernements de paralyser l'application du droit international en ne prenant pas, ou avec un grand retard, les mesures nécessaires à l'intégration des règles internationales¹⁸. En France, l'absence de ratification parlementaire ou de publication interdit aux magistrats, en vertu de l'article 55 de la Constitution, d'appliquer traités et conventions¹⁹. Le décalage chronologique entre le moment de la signature des engagements internationaux et leur publication est souvent important²⁰. Seules six conventions sur les dix-neuf adoptées par le Conseil

¹³ LABAYLE H., "Instruments et procédures de l'espace de liberté, sécurité et justice : quelques réflexions critiques", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?*, op. cit., pp. 41-58.

¹⁴ SABATIER M., *La coopération policière européenne*, op. cit., p. 225 ; CARREAU D., *Droit international*, op. cit., p. 128 et s. ; DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, op. cit., p. 178 et s. ; DUPUY A.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 1998, p. 247 et s. ; DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, op. cit., p. 40 et s.

¹⁵ DE BOLLÉ S., "Un pouvoir juridictionnel européen en matière pénale ?", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, op. cit., pp. 195-210 ; LENAERTS K., JADOUL L., "Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ?", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen*, op. cit., pp. 199-222. La C.J.C.E. est privée de contrôle à ce sujet puisque l'article 35§5 du T.U.E. dispose que la Cour n'est pas compétente pour « *vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ».

¹⁶ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 127 ; GHICA-LEMARCHAND C., "La commission rogatoire internationale en droit pénal", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 33-43.

¹⁷ WILLEMARCK L., "La Cour pénale internationale partagée entre les exigences de l'indépendance judiciaire, de la souveraineté des Etats et du maintien de la paix", *RD pén. crim.*, n°83, 2003, pp. 3-21 ; GIRAULT C., GRAVELET B., "La Cour pénale internationale : illusion ou réalité ?", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°2, pp. 410-423.

¹⁸ CARREAU D., *Droit international*, op. cit., p. 503 ; DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, op. cit., p. 230.

¹⁹ DAILLIER P., PELLET A., *Droit international public*, op. cit., p. 239.

²⁰ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 40 ; CHEVALLIER-GOVERS C., "De la nécessité de créer une police européenne intégrée", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°1, pp. 77-85 ; DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", op. cit.

européen depuis le Traité de Maastricht ont été ratifiées par tous les Etats membres²¹. Un délai moyen de huit ans s'applique généralement avant l'entrée en vigueur des conventions approuvées dans le cadre du Troisième pilier²². Si la situation semble s'améliorer depuis le choc des attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York, les actions communes et les décisions-cadres sont transposées « *tardivement, incomplètement voire incorrectement* »²³. Il faut dire qu'il n'existe pas de sanction juridique à l'encontre des Etats qui ne transposeraient pas les décisions-cadres en droit interne²⁴. D'après G. DE KERCHOVE, la situation est à ce point préoccupante « *qu'il n'est pas exagéré de qualifier le droit dérivé de l'Union dans le domaine policier et judiciaire pénal de droit virtuel* »²⁵. Du bon ou mauvais vouloir des Etats dépend l'effet du droit international²⁶. De ce même bon vouloir dépend l'efficacité des agences de coopération policières et judiciaires. A ce sujet, il apparaît que l'alimentation des fichiers du Système d'information d'Europol (S.I.E.) et du Système d'information Schengen (S.I.S.) n'est pas systématique²⁷, bien que l'échange de renseignements tende à se développer²⁸. Les autorités nationales ne sont pas contraintes d'échanger des informations avec Eurojust, dont les personnels ont des prérogatives plus que modestes²⁹. Leurs demandes à l'attention des Etats (faire une enquête, poursuivre, etc.) constituent de simples invitations sans caractère obligatoire. « *Eurojust est conçue comme un conciliateur, médiateur, facilitateur, sans autre pouvoir que l'influence qu'elle peut avoir sur les autorités compétentes des Etats membres* »³⁰. Malgré le développement des dispositifs de

²¹ DE KERCHOVE G., "Améliorations institutionnelles à apporter au titre VI du Traité sur l'Union européenne afin d'accroître l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *op. cit.*

²² Par exemple, la Convention relative à la procédure simplifiée d'extradition faite à Bruxelles en mars 1995 et la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne faite à Dublin en septembre 1996 n'ont été publiées dans le journal officiel français qu'en juillet 2005. Décrets n°2005-770 et n°2005-771 du 8 juillet 2005, *J.O.* n°160 du 10 juillet 2005, p. 11358 et s. et p. 11362 et s.

²³ En ce qui concerne le terrorisme, certaines conventions ont été transposées assez rapidement ces dernières années. Ainsi, la Convention des Nations Unies du 10 janvier 2000 sur la répression du financement du terrorisme a été intégrée par la loi n°2001-1118 du 28 novembre 2001. De même, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen a été transposée par le législateur par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004. TRICOT J., "L'intégration européenne et le droit pénal français : les enjeux de l'articulation horizontale", in GUIDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S. (dir.), *L'intégration pénale indirecte, op. cit.*, pp. 271-311.

²⁴ FLORE D., "Un droit pénal européen : hasard ou nécessité", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen, op. cit.*, pp. 5-13 ; DE KERCHOVE G., "Améliorations institutionnelles à apporter au titre VI du Traité sur l'Union européenne afin d'accroître l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure", *op. cit.*

²⁵ DE KERCHOVE G., "Améliorations institutionnelles à apporter au titre VI du Traité sur l'Union européenne afin d'accroître l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure", *op. cit.*

²⁶ A cet égard, le Traité d'Amsterdam a constitué une avancée importante. Désormais, les Etats peuvent introduire des délais de transposition dans les conventions. CHEVALLIER-GOVERS C., *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne, op. cit.*, p. 228.

²⁷ En matière de terrorisme notamment, les services de renseignement des Etats membres refusent de transmettre des informations aux officiers d'Europol car ils considèrent qu'ils ne font pas partie de la communauté du renseignement. DE KERCHOVE G., "Améliorations institutionnelles à apporter au titre VI du Traité sur l'Union européenne afin d'accroître l'efficacité et la légitimité de l'action de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité intérieure", *op. cit.* ; DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *op. cit.*

²⁸ GERSPARACHER N., LEMIEUX F., "Coopération policière, marché de l'information et expansion des acteurs internationaux : le cas d'Europol", *op. cit.*

²⁹ THWAITES N.L.C., "Eurojust, autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier ?", *op. cit.* ; BARBE E., "Qu'attendre de la Convention pour les acteurs de l'espace pénal européen ?", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?, op. cit.*, pp. 59-64 ; GARCIA-JOURDAN S., "L'Union européenne face à la criminalité transnationale organisée. L'impact du projet de Constitution sur les moyens de lutte mobilisés", *op. cit.*

³⁰ FLORE D., "D'un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européenne : Eurojust et l'émergence d'un système de justice pénale", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen, op. cit.*, p. 15.

coopération et l'adoption de normes pénales internationales plus ou moins contraignantes, de nombreux freins obèrent donc l'impact du mouvement d'internationalisation de la politique criminelle.

B. Un processus d'internationalisation de portée limitée

219. Les faiblesses de l'harmonisation pénale. Quand bien même les Etats sont parvenus à établir des conventions portant sur le droit pénal, les règles de procédure ou l'exécution des peines, leurs engagements ne vont pas toujours dans le sens d'une réelle harmonisation des systèmes de politique criminelle. La plupart des textes se contentent de fixer des minima, les Etats conservant la faculté d'édicter des peines plus contraignantes³¹. Certaines conventions incluent des dérogations aux obligations d'incriminer ou des options en matière d'incrimination³². Par exemple, la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au terrorisme, tout en précisant une liste d'infractions, renvoie aux droits internes pour la définition des incriminations visées. Les exigences conventionnelles en termes de sanction sont particulièrement souples. Ainsi, l'action commune de 1998 relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle se contente d'exiger des sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* »³³. D'autres exigent uniquement des peines privatives de liberté (convention de 1995 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, convention de 1997 sur la corruption, etc.). A bien des égards, il s'agit donc d'une harmonisation en « *trompe-l'œil* »³⁴. Les Etats se contentent d'établir le plus petit dénominateur commun entre leurs législations respectives. S'agissant de l'Union européenne, il faut ajouter que cette harmonisation vise un pan de la délinquance circonscrit, le principe de subsidiarité obligeant les institutions européennes à se cantonner aux formes de délinquance les plus graves, induites par la libre-circulation communautaire³⁵.

220. Les limites posées à la compétence des Tribunaux internationaux. En acceptant la compétence de tribunaux pénaux internationaux, les Etats semblent se défaire d'une partie de leurs prérogatives régaliennes. Une nouvelle fois, l'érosion des souverainetés nationales est pourtant plus apparente que réelle³⁶. La Cour pénale internationale n'est que le complément des juridictions nationales³⁷. Son intervention est subsidiaire, tributaire des poursuites internes que les Etats sont susceptibles d'engager³⁸. Par ce biais, les Etats pourraient retarder durablement la répression pénale dans le domaine de compétence de la C.P.I.³⁹. Lorsqu'elle est saisie, les Etats conservent des pouvoirs

³¹ WEYEMBERGH A., "Le rapprochement des législations pénales au sein de l'Union européenne : les difficultés et leurs conséquences", in DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.), *L'espace pénal européen*, op. cit.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Cité in *ibid.*

³⁵ BOSLY S., VAN RAVENSTEIN M., "L'harmonisation des incriminations", op. cit.

³⁶ CASSESE A., "Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des Etats et justice pénale internationale ?", in CASSESE A., DELMAS-MARTY M. (dir.), *Crimes internationaux et juridictions internationales*, Paris, P.U.F., 2002, pp. 13-29.

³⁷ DELMAS-MARTY M., "La Cour pénale internationale et les interactions entre droit interne et international", Rev. sc. crim., 2003, n°1, pp. 1-11 ; GIRAULT C., GRAVELET B., "La Cour pénale internationale : illusion ou réalité ?", op. cit.

³⁸ DELMAS-MARTY M., "La Cour pénale internationale et les interactions entre droit interne et international", op. cit.

³⁹ D'autant que les Etats-Unis exercent de fortes pressions pour l'empêcher d'agir. En effet, ils ont incité certains Etats à conclure des accords bilatéraux limitant la juridiction de la C.P.I. au-delà des exemptions prévues par son statut. Une

importants à tous les stades de la procédure⁴⁰. En toute hypothèse, qu'il s'agisse de la C.P.I. ou des tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda ou l'ex-Yougoslavie, les instances internationales de jugement ne disposent pas de polices judiciaires propres. Leur pouvoir de contrainte s'en trouve singulièrement entamé. La recherche de preuves, les convocations de témoins, les perquisitions ou les saisies, la diffusion de mandats d'arrêts comme l'exécution des peines nécessitent chaque fois l'intervention des autorités nationales⁴¹.

La situation européenne présente de nombreuses similitudes. En ce qui concerne l'Union, l'article 35§1 du T.U.E. précise que la C.J.C.E. est compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité des décisions-cadres et sur l'interprétation des conventions conclues par les Etats membres en vertu du titre VI du T.U.E. Cette prérogative juridictionnelle est néanmoins strictement encadrée puisque facultative, la compétence préjudicielle de la Cour pouvant être refusée par les Etats⁴². Par divers moyens, la C.J.C.E. tente néanmoins d'accroître ses prérogatives dans le champ pénal. Ainsi, dans un arrêt du 13 septembre 2005, la C.J.C.E. a annulé la décision-cadre du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal en considérant que le Conseil empiétait sur les prérogatives du législateur communautaire en matière d'environnement⁴³. Elle a jugé que la Communauté avait le droit de proposer des sanctions pénales lorsqu'elles sont en mesure de lui permettre de faire respecter sa législation. Les conventions du Conseil de l'Europe ne font quant à elles l'objet d'aucune régulation juridictionnelle⁴⁴. Seule la Convention européenne des droits de l'homme ouvre droit à un recours en justice, et l'atteinte au principe de souveraineté nationale demeure là encore circonscrite⁴⁵. En France, le plaignant doit préalablement épuiser toutes les voies nationales de recours (art. 35 C.E.D.H.). Si la Cour peut effectivement condamner un Etat pour manquement aux règles de la Convention et lui demander de verser une « *satisfaction équitable* » à la victime (article 41 de la Convention), elle ne

quarantaine de pays ont conclu avec les autorités américaines des accords les obligeant à ne pas transférer de citoyens américains à la C.P.I. SUR S., "Le droit international pénal entre l'Etat et la société internationale", in HENZELIN M., ROTH R. (publ.), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, op. cit., pp. 49-68 ; DELMAS-MARTY M., "Le droit pénal comme éthique de la mondialisation", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°1, pp. 1-10 ; WILLEMARCK L., "La Cour pénale internationale partagée entre les exigences de l'indépendance judiciaire, de la souveraineté des Etats et du maintien de la paix", op. cit. Le Conseil de l'Europe a condamné ces pressions américaines dans sa résolution 1336 du 25 juin 2003. Disponible sur Internet : <http://assembly.coe.int> (consultée le 22 juin 2004).

⁴⁰ SUR S., "Le droit international pénal entre l'Etat et la société internationale", in HENZELIN M., ROTH R. (publ.), *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, op. cit.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ont refusé la compétence préjudicielle de la C.J.C.E. Les Etats membres ont également la possibilité de réserver la faculté de poser des questions préjudicielles à la Cour aux seules juridictions dont les décisions ne sont plus susceptibles de recours en droit interne. Seule l'Espagne s'est engagée dans cette voie. LENAERTS K., JADOUL L., "Quelle contribution de la Cour de justice des Communautés européennes au développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ?", op. cit. ; DE BOLLÉY S., "Un pouvoir juridictionnel européen en matière pénale ?", in FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al., *Actualités de droit pénal européen*, op. cit.

⁴³ Le législateur communautaire est autorisé à prendre « *des mesures en relation avec le droit pénal des Etats membres* » lorsque « *l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement* » et lorsqu'il les estime « *nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement* ». Arrêt de la Grande chambre de la C.J.C.E. Commission c/ Conseil, 13 septembre 2005 (aff. C-176/03). DE BELLESCIZE R., "La Cour de justice des Communautés européennes limite la souveraineté des Etats en matière pénale", *Droit pénal*, décembre 2005, pp. 6-9 ; MANACORDA S., "Judicial activism dans le cadre de l'Espace de liberté, de justice et de sécurité de l'Union européenne", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°4, pp. 940-951.

⁴⁴ BARBE E., *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, op. cit., p. 124.

⁴⁵ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 14 ; MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 29 et s. ; LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit. V. également *infra* n°523.

dispose d'aucun moyen de le contraindre à exécuter sa décision. Les arrêts de la Cour européenne sont obligatoires, mais non exécutoires⁴⁶. Si l'article 46 de la Convention engage les autorités nationales à respecter les arrêts de la Cour, ces derniers n'annulent pas les lois ou décisions de justice des Etats condamnés⁴⁷. Dans ses arrêts *Kemmache* du 3 février 1993 et *Saïdi* du 4 mai 1994, la Chambre criminelle de la Cour de cassation en a déduit que le non-respect d'un des droits garantis par la Convention permettait à celui qui s'en prévaut de demander réparation mais restait sans incidence sur la validité des procédures relevant du droit interne⁴⁸. Enfin, les violations de la Convention sont généralement constatées à partir de décisions judiciaires ayant définitivement acquis l'autorité de la force jugée, ce qui empêche les victimes d'obtenir un nouvel examen de l'affaire⁴⁹. Si la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 a institué une procédure de réexamen spécifique (art. 626-1 à 627-7 C.P.P.), celle-ci suppose la réunion de conditions très strictes⁵⁰. Au regard de ces différents éléments, il ne faut se laisser « *attendrir par les lamentations de ceux qui proclament que la souveraineté des Etats est en train de s'étioler ou est déjà presque éteinte, ni enthousiasmer par les cris de joie de ceux qui exultent pour ce soi-disant dépérissement de la souveraineté. L'Etat souverain reste encore vigoureux ; il est encore une sorte de dieu immortel ; il a dans ses mains le glaive et n'a aucune intention de le livrer aux institutions internationales* »⁵¹. Même au sein de l'Union européenne, qui connaît pourtant des mécanismes plus étoffés de coopération, les avancées de l'internationalisation restent peu conséquentes. S'il entendait renforcer les mécanismes de coopération et le processus d'harmonisation pénale, le projet de traité établissant une Constitution pour l'Union européenne se contentait d'ailleurs de reproduire un système intergouvernemental.

⁴⁶ Cependant, ces indemnités sont généralement versées et les indemnités prononcées atteignent parfois des montants considérables. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 33. PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 288 et s.

⁴⁷ MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 33. Toutefois, la liberté des Etats n'est pas totale. Dans l'arrêt *Vermeire* du 29 novembre 1991, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que « *la liberté de choix reconnue à l'Etat quant aux moyens de s'acquitter de son obligation au titre de l'article 53 ne saurait lui permettre de suspendre l'application de la Convention en attendant l'aboutissement d'une pareille réforme (législative)* ». L'obligation de résultat de remédier aux violations de la Convention qui pèse sur l'Etat doit être accomplie avec diligence. De même, dans l'arrêt *Modinos c/ Chypre* du 22 avril 1993, elle a démontré qu'elle entendait condamner les Etats laissant subsister en droit interne des dispositions législatives similaires à celles d'autres Etats condamnés pour violation de la convention. SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, op. cit. Très récemment, dans l'arrêt de la Grande Chambre *Assanidz* du 8 avril 2004, elle a estimé qu'il incombait à l'Etat défendeur d'assurer la remise en liberté du requérant dans les plus brefs délais. En outre, le protocole n°14 adopté le 13 mai 2004 par le Conseil de l'Europe s'apprête à doter le Comité des ministres d'un recours en manquement devant la Cour contre les Etats qui refuseraient de se conformer à un arrêt définitif. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 129 et s. ; LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 199 et s.

⁴⁸ LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 210 et s. ; MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 29.

⁴⁹ MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 31 et s.

⁵⁰ Selon l'article 626-1 du Code de procédure pénale, le réexamen est possible « *dès lors que, par sa nature et sa gravité, la violation constatée entraîne pour le condamné des conséquences dommageables auxquelles la satisfaction équitable allouée sur le fondement de l'article 41 de la convention ne pourrait mettre un terme* ». Une commission de sept magistrats de la Cour de cassation se prononce sur la demande de réexamen par une décision non susceptible de recours. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 32.

⁵¹ CASSESE A., "Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des Etats et justice pénale internationale ?", op. cit., p. 17.

C. Les modifications introduites par le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe

221. Les dispositions du projet de Traité concernant la justice et la sécurité intérieure.

Ce projet consacrait l'« *espace de liberté, de sécurité et de justice* » comme un domaine de compétence partagée (art. I-14). L'Union aurait reçu pour mission de favoriser « *la confiance mutuelle entre les autorités compétentes des Etats membres, en particulier sur la base de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires* » (art. I-42-1-b)⁵². Elle aurait assuré la « *coopération opérationnelle des autorités compétentes des Etats membres, y compris les services de police, les services des douanes, et autres services spécialisés dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales* » (art. I-42-1-c). L'adoption du Traité constitutionnel aurait donné lieu à la promulgation de lois et de lois-cadres européennes (art. I-42). L'article I-33 disposait que « *la loi européenne est un acte législatif de portée générale. Elle est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre. La loi-cadre européenne est un acte législatif qui lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens* ». Si la loi-cadre ne constituait que l'appellation nouvelle des directives, l'adoption de lois européennes se serait traduite par un renforcement des mécanismes de l'intégration européenne. Ces textes législatifs européens auraient pu engager un rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans le domaine pénal. Ils auraient pu se voir reconnaître un effet direct et la C.J.C.E se serait chargée d'en sanctionner les manquements (paiement d'une somme forfaitaire, astreinte). Le projet de traité constitutionnel renforçait également les prérogatives de la C.J.C.E. et les pouvoirs de contrôle du Parlement européen et des Parlements nationaux en ce qui concerne notamment Europol et Eurojust⁵³. Enfin, il habilitait le Conseil à adopter une loi européenne pour instituer un Parquet européen destiné à combattre, par le biais d'Eurojust, les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et, éventuellement, la « *criminalité grave ayant une dimension transfrontière* » (art. III-274).

222. Le maintien d'une logique intergouvernementale. En réalité, l'adoption du Traité constitutionnel n'aurait produit que de maigres résultats s'agissant des affaires judiciaires et de sécurité intérieure. Le Conseil européen aurait conservé le pouvoir de définir, à l'unanimité, « *les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice* » (art. III-258). Pour ce qui concerne la coopération judiciaire en matière pénale, le droit européen n'aurait pu prescrire que des règles minimales, et uniquement par le biais d'une loi-cadre laissant aux Etats le choix de la forme et des moyens (art. III-270-2)⁵⁴. Ces règles minimales, obligées de « *tenir compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des Etats membres* » n'auraient pas empêché les Etats « *de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes* ». En outre, les Etats auraient pu s'opposer à l'adoption d'une loi-cadre européenne portant atteinte « *aux aspects fondamentaux* » de

⁵² INSTITUT DES DROITS DE L'HOMME DES AVOCATS EUROPEENS, *Quelle justice pour quelle Europe ? La charte européenne des droits fondamentaux et la Convention pour l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

⁵³ DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *op. cit.*

⁵⁴ Ces règles minimales peuvent porter sur l'admissibilité mutuelle des preuves, les droits des personnes dans la procédure pénale, les droits des victimes, etc.

leurs systèmes de justice pénale (art. III-270-3). Seules des lois-cadres, et non des lois européennes, auraient pu introduire des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions. Ces règles minimales n'auraient concerné, en vertu du principe de subsidiarité, que les « *domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur les bases communes* » (art. III-271)⁵⁵. Enfin, les mécanismes de coopération policière (Europol, équipes communes d'enquête), n'auraient pu porter atteinte « *à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* » (art. III-262).

223. Conclusion. Malgré nombre de discours politiques célébrant les bienfaits de la coopération inter-étatique, les prérogatives régaliennes des Etats ne semblent guère entamées par le processus d'internationalisation des politiques de lutte contre la délinquance. Les Etats conservent l'entière maîtrise de leur éventuelle implication dans les dispositifs internationaux de coopération. On peut dès lors douter de l'adéquation du principe de coproduction pour caractériser les différentes formes de coopération qui se pratiquent entre Etats. Le même constat s'impose lorsque l'on porte le regard sur les collaborations engagées sur le territoire national entre autorités centrales, collectivités locales et associations. Par bien des aspects, l'affirmation médiatique du principe de coproduction masque un processus de sujétion des dispositifs locaux aux exigences de l'Etat français.

§2- La subordination des projets d'action locaux aux exigences de l'Etat

224. Les nouvelles formes de la planification étatique. Dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance, une asymétrie de pouvoirs continue de peser sur les échanges qu'établissent les différents acteurs. En mobilisant des compétences qui lui sont spécifiques, l'Etat parvient à influencer sur la construction de politiques qui, bien que partenariales, légitiment et confortent sa position au cœur du système d'action⁵⁶. Certains de ces attributs découlent directement de la transformation des modes d'action publique induite par les procédures de contractualisation. Ils permettent à l'Etat de structurer le système d'action en sa faveur, d'obliger ses partenaires à entrer dans les cadres qu'il a prédéfinis (A). D'autres découlent des attributs traditionnels de l'Etat. Disposant du pouvoir de réglementer les activités de ses partenaires et de négocier avec eux d'importantes participations financières, il est en mesure de normaliser leurs pratiques (B).

⁵⁵ D'après le projet, il s'agissait précisément du terrorisme, de la traite des êtres humains, de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, du trafic illicite de drogues, du trafic illicite d'armes, du blanchiment d'argent, de la corruption, de la contrefaçon de moyens de paiement, de la criminalité informatique et de la criminalité organisée.

⁵⁶ JOBERT B., "La régulation politique : le point de vue d'un politiste", in COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 128.

A. L'Etat et la structuration du système d'action dans le champ de la lutte contre la délinquance

225. Un pouvoir de modélisation des politiques de lutte contre la délinquance. Pour étudier si de nouvelles hiérarchies structurent les rapports entre acteurs dans le processus de contractualisation, il convient de reconsidérer quelque peu la question même de pouvoir. Dans un système politique qui laisse place, aux côtés des voies législatives et administratives traditionnelles, à différentes formes de concertation, les relations de pouvoir qui s'établissent entre acteurs ne reposent plus sur les mêmes fondements. Pour s'imposer dans le processus multipartite de définition des stratégies locales, l'Etat expérimente de nouveaux procédés susceptibles d'asseoir ou de renforcer son leadership. Il canalise les expertises pour influencer sur la construction locale d'objectifs et de préceptes d'action qui entérinent ses propres positions (1). Dépositaire du pouvoir d'initier et de fixer le cadre des coopérations, l'Etat se donne les moyens d'orienter les résultats de la négociation (2).

1- Les ressources étatiques en expertise et la polarisation du débat

226. Les rapports entre « savoir » et « pouvoir » dans le processus de construction du référentiel d'action publique. Puisque les politiques de lutte contre la délinquance sont désormais, pour partie, négociées entre plusieurs partenaires, il n'est plus possible pour l'Etat d'imposer unilatéralement ses choix. Afin de peser dans les discussions partenariales qui portent sur les objectifs et la nature des interventions, l'Etat mobilise ses ressources en termes d'expertise. Les savoirs qui interrogent et expliquent les phénomènes de délinquance influent sur le processus de formulation des politiques publiques (a). Pour polariser le débat autour des priorités qui sont les siennes, l'Etat s'est donc efforcé de centraliser à son profit la production d'expertise (b).

a. *L'influence des ressources en expertise dans le processus de formulation des politiques publiques*

227. Des acteurs en compétition pour la définition du référentiel des politiques de lutte contre la délinquance. Comme indiqué précédemment, une politique publique ne naît pas de la seule identification de phénomènes considérés comme problématiques⁵⁷. Certes, les orientations politiques et techniques retenues sont largement déterminées par les difficultés ou besoins de certains secteurs, par diverses crises ou événements dramatiques interpellant l'autorité publique. On ne peut ainsi dénier aux explosions émeutières du début des années 1980 dans quelques quartiers médiatisés leur capacité de mobilisation des autorités publiques. Pour autant, il ne suffit pas que des problèmes sociaux surgissent pour que soit élaborée une politique publique. Ces phénomènes sociaux doivent être problématisés avant de s'inscrire sur l'agenda public. Ce processus s'appuie sur les normes, valeurs et représentations véhiculées par les acteurs. Or, les connaissances et convictions portant sur la délimitation des phénomènes à combattre ou les modes d'enrayement des comportements délinquants sont hétérogènes et bien souvent

⁵⁷ *Supra* n°146.

particulières à chacune des institutions compétentes⁵⁸. « *Il n'existe pas de réalité objective et absolument univoque révélée par une connaissance débarrassée de tout préjugé. Tout au contraire, la réalité est fabriquée par des connaissances multiples qui l'interprètent en même temps qu'elles l'établissent* »⁵⁹. Les divergences entre acteurs ne portent pas seulement sur les modes d'intervention, sur l'ordre des priorités mais également sur les faits eux-mêmes, de sorte qu'il ne faut dissocier jugement de fait et jugement de valeur⁶⁰. A l'image des représentations sociales de la délinquance, on observe l'inscription des acteurs publics dans des schémas de lecture différents des problèmes à considérer et de ce que doit être une politique de lutte contre la délinquance⁶¹.

Cette dimension intellectuelle est d'importance dans le processus de construction des politiques de lutte contre la délinquance. Il n'y a pas de consensus sur les modes de réaction pénale. Les moyens privilégiés d'action varient selon les schémas de lecture entérinés par les organes de décision. Ces appuis théoriques influent considérablement sur le choix des solutions à mettre prioritairement en œuvre. On peut supposer qu'une insistance sur les facteurs étiologiques de la délinquance se traduira par un modèle de politique criminelle axé sur des objectifs de resocialisation, d'individualisation des peines et de prévention. A l'inverse, une approche fondée sur un sentiment de perte d'autorité des institutions encouragera l'introduction de mesures de rétribution, de neutralisation et de restauration des contrôles sociaux informels. Or, ce processus de problématisation des phénomènes de délinquance ne semble pas offrir toutes les garanties d'objectivité et de neutralité. Ce qu'il est nécessaire de comprendre, c'est que la définition même d'un problème est susceptible d'engendrer des gains ou des pertes pour les acteurs en charge d'une politique, en termes de moyens ou, de façon plus symbolique, en termes de leadership sur un secteur donné⁶². En assignant une causalité déterminée à un phénomène, les institutions imputent corrélativement la responsabilité de son traitement à des acteurs particuliers⁶³. La définition d'un problème influe considérablement sur le choix des organes compétents et des méthodes pour le résoudre⁶⁴. Cette interprétation joue également sur la répartition des financements et des moyens. Une appréciation négative portée sur l'efficacité des institutions de répression est

⁵⁸ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *op. cit.*, p. 377.

⁵⁹ LECA J., "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'expertise", *RF adm. publ.*, n°66, 1993, p. 185 ; MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 59 ; HUYSMANS J., "Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité", *Cultures et Conflits*, n°31-32, 1998, pp. 177-202.

⁶⁰ MERRIEN F.-X., "Les politiques publiques, entre paradigmes et controverses" in, C.R.E.S.A.L., *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, *op. cit.*, pp. 87-100.

⁶¹ Ces schémas de lecture du phénomène criminel seront abordés plus précisément dans la seconde partie de la thèse, lorsqu'il s'agira d'expliquer l'évolution de la substance des modes de réaction anti-criminelle.

⁶² ROCHE S., "Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat", *Déviante et Société*, 1995, vol. 19, n°4, pp. 355-370.

⁶³ DURAN P., "Le savant et la politique : pour une approche raisonnée des politiques publiques", *L'Année sociologique*, n°40, 1990, pp. 227-259 ; MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 61.

⁶⁴ Pour une démonstration de l'influence des paradigmes mobilisés sur la construction des politiques publiques de lutte contre la délinquance, v. BERGERON H., "Politiques publiques et croyances collectives. Analyse socio-historique de la politique française de soins aux toxicomanes de 1970 à 1995", *Déviante et Société*, 1999, vol. 23, n°2, pp. 131-147. Dans cet article, l'auteur explique comment les psychiatres d'obédience psychanalytique ont imposé leur leadership professionnel en mobilisant un paradigme « *éthico-psychanalytique* ». V. également MILBURN P., "Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes", *Déviante et Société*, 2000, vol. 24, n°1, pp. 331-350. L'auteur démontre notamment comment la qualification des incivilités s'inscrit dans des enjeux de pouvoir entre les différents acteurs du système pénal. V. également BONELLI L., "Renseignements généraux et violences urbaines", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, 2001, pp. 95-103. L'auteur démontre comment la vulgarisation de la notion de violences urbaines a permis aux renseignements généraux d'assurer leur pérennité malgré le déclin de la menace gauchiste au cours des années 1970.

susceptible de justifier une affectation de moyens supplémentaires ou une redistribution entre agences. La remise en cause des bienfaits de la prévention peut induire une perte de pouvoir des acteurs sociaux dans le champ considéré. En conséquence, il apparaît que les acteurs des politiques de lutte contre la délinquance entrent en compétition pour assigner une causalité qui paraisse cohérente avec leurs intérêts, leurs valeurs, leurs visions du monde, leurs positions et les caractères de leur organisation⁶⁵. Leurs échanges se caractérisent par une lutte entre des récits explicatifs concurrents, par lesquels les acteurs sélectionnent différents registres d'intelligibilité pour asseoir leurs positions. Un problème n'émerge donc pas de la seule remontée démocratique des difficultés rencontrées localement. Les acteurs opèrent une modélisation du problème propre à renforcer leur autorité et leur légitimité sur un secteur d'intervention⁶⁶. « *Un problème n'est jamais premier ; il émerge toujours d'un rapport social qui le constitue en particulier dans sa dimension publique* »⁶⁷.

228. Les ressources des acteurs dans le processus de construction des politiques de lutte contre la délinquance. La coexistence de schémas explicatifs concurrents pour expliquer les phénomènes de délinquance alimente des controverses qui se déploient dans le débat public préalable à la définition des politiques. Les difficultés rencontrées sur le terrain ne constituent, selon les concepts de la science politique, que des « *fenêtres politiques* »⁶⁸. A l'occasion d'un événement dramatique, d'un renversement de l'opinion publique attisé par les médias ou d'un changement de majorité politique, différents acteurs se mobilisent autour d'un problème identifié et se saisissent de cette opportunité pour promouvoir leurs solutions et assurer la visibilité de leurs difficultés⁶⁹. Ce fut par

⁶⁵ Selon P. MULLER et Y. SUREL, « Dans le processus de construction d'un paradigme ou d'un référentiel, on pourra observer des logiques de pouvoir. On s'aperçoit le plus souvent que les représentants d'un groupe instaurent une relation de leadership dans le secteur, directement indexé à l'élaboration et/ou la mobilisation d'une matrice cognitive et normative particulière. Le processus de construction d'une matrice cognitive est par là même un processus de pouvoir par lequel un acteur fait valoir et affirme ses intérêts propres. Une relation circulaire existe en effet entre logiques de sens et logiques de pouvoir, au travers de laquelle c'est l'acteur qui construit du sens qui prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie, le référentiel ou le paradigme devenant légitime par l'effet de cette stabilisation des rapports de force », in *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 51 ; MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, op. cit., p. 170.

⁶⁶ Au sujet de la délimitation des notions de délinquance, de violence ou d'incivilités, de nombreuses approches valident cette hypothèse. A propos de la criminalité organisée ou transnationale, D. BIGO précise que « la codification des menaces, l'urgence des solutions, sont prises dans des argumentaires directement liés aux compétitions institutionnelles, chaque organisme cherchant à décrire une menace en augmentation afin de justifier l'extension de ses missions et budgets ou, plus simplement, maintenir sa raison d'être, son existence », in "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité", in LE GLOANNEC A.-M., *Entre union et nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 80 ; BIGO D., "Grands débats dans un petit monde. Les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité", *Cultures et Conflits*, n°19-20, 1995, pp. 7-48. Au sujet de la définition de la violence scolaire, E. DEBARBIEUX écrit également que « le champ sémantique est un champ de pouvoir où la question de la légitimité de la nomination est centrale. L'idée même d'une définition « universelle » ou éternelle est en soi mainmise sur le champ. [...] Il n'y a donc pas à opposer une définition objective à une définition subjective. La vérité d'un phénomène social résulte aussi du sens que donnent des sujets aux événements et aux actes », in "La « violence à l'école » : querelles des mots et défi politique" in, DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violence à l'école et politiques publiques*, Paris, E.S.F., 2001, p. 46 ; v. également WIEVIORKA M., "Le nouveau paradigme de la violence", *Cultures et Conflits*, n°29-30, 1998, pp. 9-23. Disponible sur internet : <http://www.conflits.org> (consulté le 5 août 2005) ; MILBURN P., "Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes", op. cit. ; PATTEGAY P., "L'actuelle construction en France du problème des jeunes en errance. Analyse critique d'une catégorie d'action publique", *Déviance et Société*, vol. 25, n°3, 2001, pp. 257-277.

⁶⁷ DURAN P., *Penser l'action publique*, op. cit., p. 240.

⁶⁸ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 73 ; ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 208.

⁶⁹ « Ces situations qui constituent de véritables saillances institutionnelles permettent à des groupes d'acteurs de déployer des lignes d'action qui tendent à susciter le débat public autour d'une question dont ils cherchent à mettre en évidence le caractère socialement et politiquement problématique. Les contextes entraînent l'intensification des controverses autour des problèmes ; ils facilitent leur expression politique et légitiment les solutions que les groupes produisent en vue de les

exemple le cas lors des révoltes dans les prisons en 1971⁷⁰. Ces mutineries ont donné l'occasion au Syndicat de la magistrature, à des organisations d'anciens détenus et à des associations d'aide aux prisonniers de lancer des mobilisations sur le thème des prisons et d'inscrire la réforme de l'exécution des peines à l'ordre du jour. De même, plusieurs affaires de pédophilie ont conduit des associations de victimes à médiatiser leurs revendications quant à l'établissement de la perpétuité réelle et des périodes de sûreté⁷¹. Parfois, des mobilisations individuelles suffisent à faire inscrire une problématique sur l'agenda politique. Ce fut le cas de V. VASSEUR, médecin-chef à la prison de la Santé, dont l'ouvrage, dénonçant les conditions carcérales, a donné lieu à la nomination de commissions parlementaires sur la situation dans les prisons⁷². Tous ces acteurs se positionnent en « *producteurs de référentiels* »⁷³. Ils agissent sur la scène politique, énoncent et amplifient tel ou tel problème pour que l'Etat le prenne en considération. « *A la manière d'un entrepreneur agissant sur le marché économique, des individus, groupes, mouvements, coalitions mobilisent sur le marché politique des ressources et mettent en œuvre des stratégies pour faire prendre en compte et en considération un enjeu nouveau par une autorité publique* »⁷⁴. En conséquence, la définition concrète de tel ou tel problème échappe en partie aux responsables politiques⁷⁵. Les groupes susceptibles d'influer sur le processus de construction des politiques de lutte contre la délinquance sont multiples⁷⁶ : l'opinion publique et les médias⁷⁷, les responsables administratifs, les représentants syndicaux des acteurs confrontés aux problèmes de délinquance (chauffeurs de bus, enseignants, policiers, avocats, etc.), les élus et techniciens locaux, le milieu associatif directement concerné (associations de victimes, associations d'action éducative, etc.), les acteurs sociaux, les universitaires et chercheurs⁷⁸, etc. Dans une perspective stratégique, certains provoquent des événements particuliers (grèves, manifestations, etc.) pour assurer l'audience de leurs difficultés et

résoudre ; ils confortent les analyses de la situation faites par les différents réseaux d'acteurs et en permettent la politisation », ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 208.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid., p. 224 et s. ; SALAS D., "Le délinquant sexuel" in, GARAPON A., SALAS D. (dir.), *La justice et le mal*, Paris, Odile Jacob, 1997, pp. 51-82 ; VAN DE KERCHOVE M., "Les réactions législatives aux disparitions d'enfants. « L'affaire DUTROUX », paradigme de l'accélération du temps juridique ?", *RD pén. crim.*, vol. 79, novembre 1999, pp. 1075-1122 ; KUTY O., "Le « mouvement blanc » en Belgique : un nouvel acteur dans le champ judiciaire ?", *Droit et Société*, n°42-43, 1999, pp. 287-310.

⁷² VASSEUR V., *Médecin-chef à la prison de la santé*, Paris, Le Cherche midi, 2000 ; MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, 2 tomes, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n°2521, 2000 ; HYEST J.-J. (prés.), CABANEL G.-P. (rap.), *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Rapport du Sénat n°449, 2000 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'Application des Peines*, Paris, Dalloz, octobre 2002, pp. 30-31 ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, Paris, Odile Jacob, 2004, p. 65 et s.

⁷³ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, op. cit., p. 170 ; THOENIG J.-C., "L'analyse des politiques publiques" in, GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, Vol. 4, août 1985, p. 22 ; THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit., p. 378.

⁷⁴ MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, op. cit., p. 171.

⁷⁵ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit., p. 376.

⁷⁶ FAGET J., *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, Toulouse, Erès, 2002, p. 110 et s.

⁷⁷ « *Les médias ont un rôle décisif dans la production des catégories qui façonnent le sentiment d'insécurité : ils hiérarchisent les faits, en ignorent ou sous-estiment certains, en survalorisent d'autres ; ils proposent les mots pour nommer les faits ; ils disqualifient certains groupes, certains espaces ; ils introduisent ou suppriment des éléments de l'actualité en fonctions de contraintes qui leur sont propres, etc.* ». WIEVIORKA M., "Le sociologue et l'insécurité", *Sociologie du travail*, 2002, n°44, pp. 566-567 ; TERRAL J., *L'insécurité au journal télévisé. La campagne présidentielle de 2002*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; MACE E., "Le traitement médiatique de l'insécurité", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., pp. 33-41 ; MACE E., PERALVA A., "Violences urbaines en France : une construction politique et journalistique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 137-150.

⁷⁸ Par exemple, sur l'influence de la doctrine pénale sur la formulation de la politique pénale, v. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit.

des solutions qu'ils préconisent⁷⁹. « *D'une façon générale, les acteurs tentent d'instrumentaliser les médias et les journalistes afin qu'ils traduisent en « information » l'illustration de leur point de vue* »⁸⁰.

Dans cette stratégie de diffusion des représentations, les acteurs ne sont pas placés sur un pied d'égalité. Pour orienter le processus de construction des politiques, ils ne bénéficient pas de marges de manœuvre identiques⁸¹. Certains ne disposent que de faibles ressources, en termes de financement comme d'expertise, et exercent leurs activités de manière diffuse. Ce relatif anonymat les prive d'une autorité propre à assurer la visibilité de leurs positions et à influencer la décision publique. D'autres disposent d'un capital social et économique, d'une légitimité qui leur permettent d'approcher plus facilement les lieux de décision. Il existe « *une profonde asymétrie entre les acteurs considérés comme des « sources » légitimes et les autres. Autrement dit, plus un acteur a de pouvoir – politique, institutionnel, économique – et plus il est à même de mettre en œuvre des stratégies de communication favorables à ses intérêts ou à ses représentations, tandis que les autres ont à faire valoir leur légitimité même à exprimer un point de vue* »⁸². Leurs capacités en termes d'expertise constituent un puissant levier pour peser sur la définition des problèmes publics et la détermination des programmes d'action. Le poids des acteurs dans le processus de formulation des problèmes de sécurité repose en effet sur leur capacité à produire un « *savoir-pouvoir* »⁸³.

229. L'expertise comme source de pouvoir. L'expertise peut être définie comme « *le recours à un savoir spécialisé pour aider dans une conjoncture problématique* »⁸⁴. A partir des analyses de M. FOUCAULT, qui relie dans une perspective dialectique savoir et pouvoir⁸⁵, on peut considérer que la capacité des acteurs à influencer sur la construction des politiques de lutte contre la délinquance est fonction de leurs potentiels en termes d'expertise⁸⁶. Les savoirs influent sur la construction des normes d'action publique car les deux pôles de la production de connaissances et de la prise de décision ne sont pas

⁷⁹ A titre d'exemple, les journées de grève se multiplient au sein de l'Education nationale ou des entreprises de transports suite à la survenance d'agressions. Par ce biais, les personnels espèrent notamment la médiatisation de leurs difficultés quotidiennes, leur prise en compte par les pouvoirs publics au travers de l'allocation de moyens et de personnels. Au sujet des arrêts de travail spontanés du personnel de la RATP suite à des agressions, E. MACE précise que « *l'insécurité vécue devient ainsi la principale forme d'expression du ressentiment du machiniste et le principal instrument stratégique de pression revendicative* », in "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité. Le cas du réseau bus de la RATP", *Sociologie du travail*, n°4, 1997, 494 ; KOOPMANSCH J.-P., "Problème de la ville, problème de l'entreprise : le cas de la violence à l'égard des contrôleurs et chauffeurs d'autobus", *RD pén. crim.*, janvier 1997, pp. 5-36 ; GARRAUD P., "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 17-41 ; BEGAG A., ROSSINI R., *Du bon usage de la distance chez les sauvages*, Paris, Seuil, 1999, p. 44 et s. ; WIEVIORKA M., *Violence en France*, Paris, Seuil, 1999, p. 122.

⁸⁰ MACE E., "Le traitement médiatique de la sécurité", *op. cit.*, p. 34 ; MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social*, Paris, éd. de la D.I.V., 2000, pp. 95-108.

⁸¹ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 80 et s.

⁸² MACE E., "Le traitement médiatique de la sécurité", *op. cit.*, p. 34.

⁸³ Cette influence dépend « *des possibilités des acteurs de constituer des statistiques, de pouvoir les soumettre à des protocoles de recherche, de produire une « vérité » sur ces objets référents* ». BIGO D., "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité", in LE GLOANNEC A.-M., *op. cit.*, p. 70-71.

⁸⁴ CASTEL R., "Savoirs d'expertise et production de normes" in, CHAZEL F., COMMAILLE J. (dir.), *Normes juridique et régulation sociale*, *op. cit.*, p. 177.

⁸⁵ FOUCAULT M., *Histoire de la sexualité. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

⁸⁶ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 61 ; MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 179 et s.

totale⁸⁷. « *Instituant* », l'activité d'expertise serait « *au fondement du processus décisionnel, au lieu de lui servir de monnaie d'appoint sous la forme d'une simple aide technique* »⁸⁸. Les acteurs mobilisent donc différentes formes de savoirs pour en tirer des ressources en termes de pouvoir⁸⁹. Dans le champ de la politique criminelle, la canalisation des ressources en expertise confère à leurs « propriétaires » de fortes capacités pour interpréter et donner sens à la réalité de la criminalité. Ceci leur permet de polariser le débat dans le sens qui leur convient, de contribuer à l'agrégation des points de vue autour de leurs positions, de donner corps à des préceptes d'action correspondant aux objectifs qu'ils poursuivent⁹⁰. Ces outils de connaissance influent sur la construction d'un référentiel d'action satisfaisant leurs intérêts en termes de leadership sur un secteur d'intervention donné, de croissance des attributions, de gains financiers ou de dotations de personnels. En conséquence, la connaissance est toujours un enjeu de pouvoir et l'information est un instrument placé au service d'acteurs stratégiques⁹¹. Des situations de concurrence opposent les différents producteurs de savoirs qui visent à exporter leurs connaissances dans les champs politiques et professionnels⁹². Or, dans ce processus concurrentiel, l'Etat s'affirme comme le principal producteur d'expertise, ce qui lui permet d'imposer ses vues dans la construction du référentiel d'action.

b. La prédominance des expertises étatiques dans le processus de définition des politiques de lutte contre la délinquance

230. La centralisation et l'instrumentalisation des savoirs. Puisque la détention d'un capital de savoirs confère à son propriétaire le moyen de peser dans les négociations, l'Etat s'est efforcé de multiplier ses connaissances sur les phénomènes de délinquance et sur les instruments de politique criminelle (α). Ces connaissances ne sont pas neutres. En sélectionnant et en diffusant les expertises qui servent au mieux ses intérêts, l'Etat délimite l'étendue des savoirs sur lesquels s'adosse le processus d'élaboration des politiques de lutte contre la délinquance (β).

⁸⁷ CADIOU S., *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse, Université Montesquieu – Bordeaux IV, décembre 2002, p. 14 ; CASTEL R., "Savoirs d'expertise et production de normes", *op. cit.*

⁸⁸ CASTEL R., "Savoirs d'expertise et production de normes", *op. cit.*, pp. 177 et 180. Au sujet de l'expertise traditionnelle fournie aux décideurs publics par les intellectuels, S. CADIOU écrit à propos de la politique urbaine que « *les savoirs pèsent sur la définition des dispositifs d'action, des compétences et des rôles professionnels légitimes (ou considérés comme utiles), sur les représentations que les différents protagonistes (élus et techniciens) se font des pratiques et savoir-faire requis. En effet, en produisant des discours, les spécialistes savants ne se contentent pas de décrire et d'analyser la ville. Ils contribuent à en transformer la perception, à la façonner et donc à définir les postures d'action utiles au gouvernement de la cité* ». in *La cité de l'expertise*, *op. cit.*, p. 38.

⁸⁹ GAUDIN J.-P., "La négociation des politiques contractuelles", in C.E.P.E.L., *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 15 ; GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 44.

⁹⁰ Ces ressources intellectuelles leur confèrent « *la capacité à interpréter une situation, à organiser des éléments qui, à première vue, peuvent apparaître disparates, pour donner sens à une réalité, à la traduire en préceptes d'action maîtrisables par l'ensemble des acteurs. [...] Il y a également la capacité à convaincre, à obtenir un assentiment à propos d'un projet donné, à produire du consentement* ». NOVARINA G., "Formation des accords et représentations sociales" in, GAUDIN J.-P., NOVARINA G. (dir.), *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, éd. CNRS, 1997, p. 49.

⁹¹ LECA J., "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'expertise", *op. cit.* ; GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 110.

⁹² CADIOU S., *La cité de l'expertise*, *op. cit.*, p. 54.

α- Les ressources en expertise de l'Etat

231. Un quasi-monopole de l'Etat dans la production d'expertise. De prime abord, on pourrait penser que la fonction d'expertise est totalement extérieure à l'Etat⁹³. L'expert se présente comme un tiers neutre qui soumet des informations à un décideur, celui-ci conservant la responsabilité de la décision finale⁹⁴. Dans le champ des politiques de sécurité, ces experts sont si nombreux qu'on peut y voir une véritable « *nébuleuse* »⁹⁵. Néanmoins, pour ce qui concerne la situation française, l'expertise dépend particulièrement de la sphère étatique. Les idéaux-types du savant et du politique construits par M. WEBER ne semblent guère appropriés dès lors que les grands corps de l'Etat tendent à monopoliser la production de l'expertise⁹⁶. Avec la montée en puissance du modèle de la planification s'est manifestée « *une tendance lourde de l'Etat français à construire des monopoles du savoir* »⁹⁷. Ce modèle est à l'origine de la multiplication des organismes étatiques d'études, de recherche et de prospective⁹⁸. Depuis les Trente Glorieuses, la plupart des ministères ont en effet créé des structures spécialisées d'expertise⁹⁹ : Direction de l'évaluation et de la prospective (D.E.P.) au sein du ministère de l'Education nationale, Pôle études et évaluations du ministère de la Justice, Centre d'Etudes et de Prospective du ministère de l'Intérieur, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (D.A.R.E.S.) du ministère du Travail et des Affaires sociales, etc.

232. La production étatique de statistiques. La prééminence de l'expertise d'Etat découle principalement de sa mainmise sur la production de statistiques. Le plus souvent, celles-ci jouent un rôle déterminant dans la définition et l'analyse des problèmes. Outils privilégiés d'identification et de quantification, elles sont produites en nombre par les administrations¹⁰⁰. Dans le champ de la politique criminelle, des analyses statistiques sont établies de longue date par les ministères de l'Intérieur (état 4001, mains courantes informatisées, fichiers STIC) et de la Justice (cadres du parquet, statistiques des

⁹³ Preuve en est la définition donnée par J.-Y. TREPOS, selon laquelle « *l'expertise serait : une situation problématique (une difficulté qui ne peut être surmontée par l'exercice professionnel normal, voire une difficulté que l'on arrive pas à localiser), requérant un savoir de spécialiste qui se traduira par un avis, donné à un mandant, afin qu'il puisse prendre une décision* ». in *Sociologie de l'expertise*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je, 1996, p. 5. E. CHALUMEAU et P. GLORIEUX vont dans le même sens puisqu'ils précisent que les éléments constitutifs de l'expertise sont « *la connaissance acquise par la pratique ; le mandat délivré (l'expert est commis, commandité et tire une partie de sa légitimité de ce mandat) ; l'avis rendu (l'expert s'engage et statue, contrairement au chercheur académique) ; l'externalité, ou en tout cas une certaine distance intellectuelle de l'expert par rapport à la mission qui le mobilise ; le caractère public ou, au minimum, non secret de l'expertise et la reconnaissance dont l'expert bénéficie de la part d'une majorité d'acteurs du champ considéré* ». in "L'expertise en matière de sécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, p. 400.

⁹⁴ CASTEL R., "Savoirs d'expertise et production de normes", *op. cit.*

⁹⁵ CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", *op. cit.*, p. 400.

⁹⁶ MASSARDIER G., *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 77 et s. ; JOBERT B., "Ambiguïté, bricolages et modélisation. La construction intellectuelle des politiques publiques", in C.R.E.S.A.L., *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, *op. cit.*, pp. 87-100.

⁹⁷ RESTIER-MELLERAY C., "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", *op. cit.*, p. 562. « *L'administration française, pour ce qui la concerne, a toujours eu tendance à considérer qu'elle était à elle-même son propre intellectuel. La qualité de ses élites lui a longtemps fait croire qu'elle pouvait se suffire à elle-même et que l'introspection constituait en l'affaire la vraie marque de l'objectivité. La conséquence, ou tout au moins une des conséquences, a été, on le sait bien, la marginalisation de l'Université et plus largement du monde de la recherche dans la production des connaissances utiles à l'action publique* ». DURAN P., *Penser l'action publique*, *op. cit.*, p. 176.

⁹⁸ CADIOU S., *La cité de l'expertise*, *op. cit.*, p. 179.

⁹⁹ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁰ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, *op. cit.*, p. 61 ; ROBERT P., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, L'Harmattan, 2^e éd., 1994, p. 11.

condamnations, données du casier judiciaire, activités des juridictions d'instruction et des tribunaux pour enfants, données de la P.J.J. et de l'administration pénitentiaire)¹⁰¹. D'autres administrations ou institutions publiques regorgent d'informations quantifiées susceptibles d'éclairer les décideurs : services des douanes, services fiscaux, caisses d'allocations familiales, inspection du travail, répression des fraudes, etc.¹⁰². Plus globalement, l'I.N.S.E.E. recense différents indicateurs sociaux permettant de replacer les indicateurs du crime dans leur contexte économique et social (taux de chômage, de familles monoparentales, etc.).

Depuis une vingtaine d'années, l'Etat s'est efforcé d'enrichir ces informations statistiques, de façon à mieux appréhender les composantes de l'insécurité et de la délinquance. Au sujet des données policières, le service « villes et banlieue »¹⁰³ des Renseignements Généraux a tenté de mesurer plus précisément l'insécurité dans les quartiers « difficiles » ou « sensibles » au travers de l'échelle dite des « violences urbaines »¹⁰⁴. Cet instrument statistique, élaboré en 1991 par la Commissaire L. BUI-TRONG, visait à évaluer les risques d'émeutes urbaines ou d'incidents graves opposant la police à des groupes de jeunes. Fin 1999, un logiciel dit « S.A.I.V.U » (Système d'analyse informatique des violences urbaines), élaboré par la Direction centrale de la sécurité publique, lui a succédé pour permettre à l'ensemble des services de police de recenser les incidents dont leurs agents sont victimes¹⁰⁵. Trop complexe, l'utilisation de ce logiciel a été abandonnée fin 2002. Le recensement statistique des violences urbaines a depuis lors été remanié par la Direction centrale de la sécurité publique et la Direction générale de la gendarmerie nationale¹⁰⁶. Pour identifier les violences scolaires, le ministère de l'Education nationale analyse, sur une base trimestrielle, des grilles de recensement utilisées par les inspecteurs d'Académie et les recteurs. Des observatoires de la violence scolaire ont été installés dans la plupart des départements. Depuis la rentrée scolaire de 2001, un logiciel de dénombrement des phénomènes de violence, « SIGNA », permet de comptabiliser, par l'intermédiaire des directeurs d'établissements, les actes de délinquance et de violence dans et aux abords des écoles¹⁰⁷. En 1996, pour compléter les

¹⁰¹ CARESCHE C., PANDRAUD R., *Rapport de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance*, op. cit. ; AUBUSSON DE CAVARLAY B., "Les statistiques policières : que compte-t-on et comment ?", *Questions pénales*, 1997, n°573, p. 1 ; AUBUSSON DE CAVARLAY B., "De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée", *Déviante et Société*, vol. 22, n°2, 1998, pp. 155-180.

¹⁰² CARESCHE C., PANDRAUD R., op. cit. ; ROBERT P., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., *Les comptes du crime*, op. cit., p. 38 et s.

¹⁰³ Ce service a depuis lors changé de dénomination. Il s'agit désormais du service « dérives urbaines ».

¹⁰⁴ Pour une présentation de l'échelle : BUI TRONG L., "Les violences urbaines à l'échelle des renseignements généraux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp 215-224 ; BUI TRONG L., *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*, Paris, Bayard, 2000 ; Cette méthode de recensement fait cependant l'objet d'un certain nombre de critiques. OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, op. cit., pp. 15-25 ; MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, Paris, La découverte, 2001, p. 40 et s. ; BONELLI L., "Renseignements généraux et violences urbaines", op. cit.

¹⁰⁵ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, op. cit., p. 27.

¹⁰⁶ Depuis le 1^{er} janvier 2005, les forces de police et de gendarmerie disposent d'un outil commun de recensement des violences urbaines. Sous la forme d'un tableau de bord composé de neuf index, elles recensent les incendies de véhicules et de biens publics, les violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé, les jets de projectiles et les affrontements entre bandes rivales. OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DELINQUANCE, *Rapport 2004*, Mars 2005, p. 549. Disponible sur Internet : http://www.ihesi.interieur.gouv.fr/pdf_telechargement/rapport_complet.pdf (consulté le 9 mars 2005).

¹⁰⁷ Ce logiciel renseigne les autorités sur les types d'infractions rencontrés (racket, violence, dégradation, consommation et trafic de produits stupéfiants, etc.), sur leurs auteurs et leurs victimes (motivation de l'auteur, âge, type de victimes), sur les lieux de commission et sur les suites données aux affaires (plainte, signalement, etc.). HOULLE R., "La violence en milieu scolaire durant l'année scolaire 2003-2004 mesurée par l'enquête SIGNA", in OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DELINQUANCE, *Rapport 2004*, op. cit., p. 411 et s.

données policières, l'I.N.S.E.E a incorporé un module victimation dans son enquête sur les conditions de vie des ménages¹⁰⁸. Depuis janvier 2005, à la demande de l'Observatoire national de la délinquance et en parallèle de son enquête sur les conditions de vie des ménages, il réalise une enquête « cadre de vie et sécurité », dont les modules concernant la victimation sont plus étoffés¹⁰⁹. L'Etat finance également un certain nombre d'instituts de sondage pour collecter des informations chiffrées sur la délinquance et l'insécurité. Le C.R.E.D.O.C. effectue des enquêtes nationales sur le sentiment d'insécurité¹¹⁰. En partenariat avec des instituts de sondages (l'I.F.O.P. et la S.O.F.R.E.S.), le C.E.S.D.I.P. procède à des enquêtes de victimation.

233. Les études et recherches menées pour le compte de l'Etat. Celles-ci se sont multipliées à mesure que l'évaluation des politiques publiques s'affirmait comme une technique à part entière de l'action publique. Leurs auteurs sont divers et plus ou moins dépendants de la sphère étatique : Conseil d'évaluation de la politique de la ville, Cour des comptes, inspections générales des administrations, universitaires et chercheurs, offices parlementaires, etc. Les travaux qu'ils réalisent pour le compte de l'Etat oscillent entre deux pôles, l'un rassemblant des travaux à vocation scientifique, l'autre des études dont la fonction est plus directement opérationnelle¹¹¹. Dans ce dernier cas, l'ambition dépasse la simple accumulation de connaissances. Il s'agit de les mettre au service des acteurs décisionnels pour qu'ils se prononcent à bon escient sur la conduite de l'action publique. Ces derniers recourent en premier lieu aux analyses des chercheurs et universitaires, qui relèvent par ailleurs de la fonction publique d'Etat. Certains centres de recherche, parmi les plus prestigieux dans le champ de la politique criminelle, ont été constitués dans le giron même des administrations. Au sein du ministère de la Justice, ce fut le cas du Centre de recherches interdisciplinaires de Vaucresson (C.R.I.V.), du Centre national d'études et de recherches pénitentiaires (C.N.E.R.P.) et du Service d'études pénales et criminologiques devenu Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (C.E.S.D.I.P.) en 1983¹¹². A l'identique, le ministère de l'Intérieur s'est doté en 1991 de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (I.H.E.S.I.)¹¹³, transformé en 2004 en Institut national des hautes études de sécurité (I.N.H.E.S.)¹¹⁴. Les administrations ont proposé aux universitaires de répondre à des appels d'offre, de manière à développer une recherche incitative sur la base de contrats de recherche¹¹⁵. Enfin, des rapports et des études sont fréquemment commandés à des élus nationaux (députés ou sénateurs), à de hauts fonctionnaires, à des consultants privés ou encore à des

¹⁰⁸ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, op. cit., p. 32.

¹⁰⁹ OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DELINQUANCE, *Rapport 2004*, op. cit., p. 97 et s. Plusieurs questions de l'enquête interrogent sur les différentes formes de victimation : cambriolage, vol de voitures, agression, sécurité dans le quartier et au domicile, vandalisme contre les maisons individuelles, destruction et dégradation, vol de portables, etc.

¹¹⁰ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, op. cit., p. 32.

¹¹¹ CADIOU S., *La cité de l'expertise*, op. cit., p. 56.

¹¹² MUCCHIELLI L., "La sociologie du crime en France depuis 1945", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., pp. 53-63 ; ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 13 et s.

¹¹³ Décret n°91-903 du 10 septembre 1991 portant organisation de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, *J.O.* n°214 du 13 septembre 1991.

¹¹⁴ Décret n°2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut des hautes études de sécurité, *J.O.* n°174, du 29 juillet 2004, p. 13490 et s.

¹¹⁵ MONJARDET D., "Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'intérieur", *RF sc. pol.*, vol. 47, n°2, 1997, pp. 211-225 ; GRELLEY P., "La production contractuelle de recherche par le ministère de la justice", *Droit et Société*, n°20-21, 1992, pp. 517-532 ; GRELLEY P., "L'appel d'offres : un outil privilégié de politique scientifique", *Droit et Société*, n°23-24, 1993, pp. 155-162 ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 163 et s.

instances d'analyse et de réflexion que les gouvernements nomment à cet effet (commissions, observatoires, etc.). La composition des instances de réflexion installées par l'Etat témoigne d'un phénomène d'hybridation des expertises. Soucieuses de promouvoir un pluralisme des analyses, elles réunissent bien souvent des chercheurs, des acteurs de la société civile, des professionnels de l'action publique comme des élus. Parmi d'autres¹¹⁶, le nouvel Observatoire national de la délinquance (O.N.D.)¹¹⁷, constitué en 2004 pour réfléchir à l'élaboration d'un corpus statistique propre à mesurer l'état de la délinquance, réunit au sein d'un conseil d'orientation des élus (maires, députés, sénateurs), un chercheur et un professeur d'université, un membre du barreau, des représentants des entreprises de sécurité ou de conseil et des représentants des ministères. Sous l'égide de l'Etat, ces acteurs sont conviés à mettre en commun leurs expertises respectives. Il lui revient ensuite d'utiliser ces analyses pour jouer son rôle de « *pédagogue* » et d'« *animateur* »¹¹⁸. Par ce biais, il tente d'amener ses partenaires à respecter ses conclusions dans le processus d'élaboration des politiques locales de lutte contre la délinquance.

β- Une appropriation utilitariste

234. La prééminence des statistiques policières dans le débat préalable à la construction du référentiel. Détailler le capital de savoirs détenus par l'Etat ne suffit pas pour comprendre son impact dans le processus de construction des politiques négociées localement. Les connaissances acquises ne sont pas placées sous le sceau du secret. Elles profitent au contraire d'une audience croissante, notamment grâce au développement d'Internet¹¹⁹. La plupart des informations circulent et sont susceptibles d'appropriation par d'autres acteurs qui tentent d'influer, par la constitution d'une expertise propre, sur le processus décisionnel. Cela étant, cette diffusion facilite la prise en compte de ses priorités au plan local. Comme le notaient déjà B. JOBERT et P. MULLER à la fin des années 1980, l'objectif ne consiste plus à infléchir directement les comportements par le biais d'un droit contraignant, mais d'agir sur les modèles de référence qui les conditionnent¹²⁰. Pour influencer sur les représentations des acteurs, l'Etat profite d'une source d'informations qui, bien que discutée dans sa validité par certains centres de recherche¹²¹, n'en constitue pas moins un puissant vecteur de légitimation des objectifs de

¹¹⁶ Observatoire national de la sécurité routière (1982), Observatoire de la violence à l'école (2000), Observatoire national de l'enfance en danger (2004), Observatoire national des zones urbaines sensibles (2003). Pour ce dernier v. Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, *J.O.* n°177 du 2 août 2003, p. 13281 et s. ; OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2004*, Paris, éd. de la D.I.V., 2005.

¹¹⁷ OCQUETEAU F., "Observer les délinquances. Où, comment et pourquoi ? Sur la genèse de l'observatoire national de la délinquance", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., pp. 189-210.

¹¹⁸ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit.

¹¹⁹ Le développement d'Internet favorise indéniablement la circulation des notes, rapports, études et recherches dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance, y compris au niveau international. S'il convient de se méfier de la mise en ligne de nombreux documents de qualité douteuse, plusieurs institutions (ministères, centres de recherche, etc.) mettent à la disposition des internautes une masse considérable d'informations.

¹²⁰ JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, op. cit., p. 35 et s.

¹²¹ ROBERT P., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P., *Les comptes du crime*, op. cit. Les statistiques policières souffrent de nombreux biais : absence de déclaration par la population de la totalité des faits dont ils sont victimes, latitude des policiers et gendarmes dans l'enregistrement des plaintes, etc. Pour autant, certains auteurs s'appuient sur les résultats des enquêtes de victimation pour démontrer la validité des statistiques ainsi produites. Ainsi, la comparaison de l'évolution de deux enquêtes sur les victimes menées en 1984-1985 et en 1994-1995 avec les statistiques de la police a montré que les grandes tendances soulignées sont identiques, même si les pourcentages de variation ne sont pas les mêmes. Une comparaison entre 1995 et 2000 a confirmé cette hypothèse. ROBERT P. et al., "Mesurer le crime : entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)", *Rev. fr. socio.*, vol. XL, n°2, 1999, pp. 255-294 ; AUBUSSON DE CAVARLAY B. et al., "Les statistiques de la délinquance", in I.N.S.E.E., *France, Portrait social 2002-2003*, Paris, éd. de l'I.N.S.E.E., 2002,

l'Etat : les statistiques policières. Celles-ci bénéficient d'un large écho médiatique¹²² et dominant le plus souvent dans les discours actuels sur la délinquance¹²³. En réalité, tout se passe comme si elles « *exerçaient sur les esprits une sorte d'autorité intellectuelle évidente* »¹²⁴. Cette impression se renforce à la lecture de nombreux travaux de recherche. Bien souvent, les chercheurs doivent se contenter des données policières comme sources d'informations¹²⁵. La qualité de leur travaux dépend particulièrement de la bonne volonté des administrations concernées, peu manifeste au sein des institutions policières¹²⁶. L'omniprésence des chiffres policiers dans le débat public explique le poids du ministère de l'Intérieur dans les négociations contractuelles. Dans le processus de décision, ils accréditent ses positions quant à l'interprétation des phénomènes de délinquance et la manière d'y répondre¹²⁷. Ce sont les statistiques policières qui justifient le plus souvent les orientations des politiques nationales et locales.

235. La sélection des expertises légitimes. Si l'on porte le regard sur l'ensemble des travaux d'expertise commandités par l'Etat, on remarque que ce dernier tend à légitimer certaines études plutôt que d'autres, certains auteurs (chercheurs, professionnels, hauts fonctionnaires ou hommes politiques) plutôt que d'autres¹²⁸. Par ce processus de sélection, il s'efforce de « *légitimer, en lui octroyant un crédit institutionnel et un écho médiatique, une conception particulière des villes et de l'action publique* »¹²⁹. En créant des commissions ou des groupes de réflexion, les gouvernants ont le loisir d'arrêter, en fonction des situations, une composition susceptible de servir leurs intérêts. Ils s'appuient

pp. 141-157 ; ROCHE S., "La délinquance : tendances et mutations", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 23-38.

¹²² DE MAILLARD J., "Médias et violence : comptes rendus médiatiques de l'insécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 189-197 ; TERRAL J., *L'insécurité au journal télévisé*, op. cit., p. 48 et s.

¹²³ Selon C. MOUHANNA, « *l'apparence de scientificité qu'apportent ces chiffres policiers fascinent les médias. Ils ont un impact bien plus fort qu'un discours. Dès lors, quand, pour les commenter, on tente de le contrecarrer ou de minimiser leur pertinence, on est toujours perdant. Seule une utilisation politicienne démagogique semble pouvoir se satisfaire, à court terme, de tels chiffres* ». MOUHANNA C., "Au-delà des controverses stériles", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 571-579. GATTI-DOMENACH J., "L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°4, 1991, pp. 177-185 ; TERRAL J., *L'insécurité au Journal Télévisé*, op. cit.

¹²⁴ MUCCHIELLI L., *Violence et insécurité*, op. cit., p. 25.

¹²⁵ A cet égard, le développement récent des enquêtes portant sur le sentiment d'insécurité et les victimations permet aux chercheurs de prendre du recul par rapport aux statistiques officielles.

¹²⁶ La police et la gendarmerie nationales contrôlent strictement toute intrusion dans leurs services, en restreignant l'accès au terrain et aux données internes. MONJARDET D., "Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'intérieur", op. cit. ; CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", op. cit. Ceci pose le problème général de l'utilisation par la recherche de données administratives pré-constituées et de son difficile accès aux données brutes. « *Nous nous trouvons dans un secteur de recherche où l'homme de science est particulièrement dépendant des productions administratives, soit qu'il réutilise des bases préconstituées par l'administration pour ses fins propres, soit qu'il constitue souvent des données par dépouillement d'archives administratives* ». ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 13.

¹²⁷ Les policiers, notamment par le biais de leurs représentants syndicaux, sont le plus souvent considérés comme des experts de la sécurité. « *Communicateurs autorisés, ils se réclament d'une expertise pragmatique portée par la voix du terrain* », CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", op. cit., p. 404. Les représentants du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (S.C.H.F.P.N.) investissent particulièrement le champ de l'expertise. La publication d'ouvrages leur permet de médiatiser leurs positions. Parmi les ouvrages rédigés par des acteurs policiers, on trouve notamment : BOUSQUET R., *Insécurité : nouveaux enjeux. L'expertise et les propositions policières*, Paris, L'Harmattan, avril 1999 ; *Insécurité. Sortir de l'impasse*, Paris, Laffont, 2002 ; BUI TRONG L., *Violences urbaines : des vérités qui dérangent*, Paris, Bayard, 2000 ; BUI TRONG L., *Violence : les racines du mal*, Gordes, Le Relié, 2002 ; BUI TRONG L., *La police dans la société française*, Paris, P.U.F., 2003 ; BUI TRONG L., *Les racines de la violence : de l'émeute au communautarisme*, Paris, Audibert, 2003 ; VENTRE A.-M., BAUER A., *Les polices en France : sécurité publique et opérateurs privés*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 2002.

¹²⁸ MOUHANNA C., "Réflexions sur la place de la recherche dans le débat public : le cas de la police", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2001, pp. 85-95.

¹²⁹ CADIOU S., *La cité de l'expertise*, op. cit., p. 229.

sur des acteurs partageant « *les mêmes interprétations causales des problèmes à résoudre, les mêmes systèmes de références normatives et des représentations identiques de l'action à conduire* »¹³⁰. La création de l'Observatoire national de la délinquance, dont la présidence a été confiée à A. BAUER, confirme cette hypothèse. Consultant privé dans le champ de la sécurité, ses analyses ne s'éloignent guère de celles du ministre de l'Intérieur de l'époque, N. SARKOZY. Le milieu de la recherche semble marginalisé puisque deux chercheurs seulement sont membres de son Conseil d'orientation. A l'inverse, une place de choix est réservée au milieu de l'entreprise et aux représentants des administrations régaliennes¹³¹.

236. L'instrumentalisation des travaux de recherche. Les autorités politiques s'appuient fréquemment sur la doctrine pour légitimer et cautionner les politiques qu'elles conduisent¹³². « *Le prestige scientifique qui s'attache aux solutions doctrinales est convoqué par le politique qui l'asservit à la légitimation de son action* »¹³³. Ce fut notamment l'objectif poursuivi par le ministère de l'Intérieur lors de la création de L'I.H.E.S.I. en 1991¹³⁴. Dans l'esprit du ministre de l'époque, P. JOXE, il s'agissait de mobiliser l'expertise dans le processus de transformation des politiques publiques, en provoquant un changement de la police par la formation et la diffusion de la recherche¹³⁵. Les travaux de l'Institut devaient permettre à l'ensemble des acteurs de la sécurité de connaître les problématiques face auxquelles ils devaient s'adapter en permanence. Ces travaux devaient également accompagner la constitution d'une nouvelle doctrine de sécurité fondée sur le partenariat et la coordination des interventions. Progressivement, l'Institut « *est devenu un des creusets de la politique de sécurité intérieure qui a commencée à être définie au début des années 1990* »¹³⁶. Par ses sessions de formation et ses publications, il a permis d'organiser le milieu de la sécurité en France et de faire converger les acteurs vers une nouvelle doctrine unifiée en matière de sécurité. Les chercheurs et policiers travaillant pour son compte ont amplement participé à la diffusion des notions d'« incivilités », de « violences urbaines » ou de « police de proximité »¹³⁷. Au-delà de simples activités de recherche, cette structure participe à la régulation des institutions¹³⁸. Sans influencer directement le processus décisionnel, elle remplit « *une*

¹³⁰ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 157. C'est la raison pour laquelle S. CADIOU considère que « *l'Etat dispose encore d'un poids et d'une légitimité indéniable dans l'impulsion du travail de formalisation savante et dans la mobilisation des experts. C'est principalement sous son égide que s'organise la collaboration entre savants et acteurs de la politique urbaine. C'est pourquoi, bien qu'ayant des origines diverses, les experts les plus visibles, et du même coup les plus autorisés à parler, se caractérisent d'abord par leur fréquentation de dispositifs « centraux » fonctionnant comme des interfaces entre connaissance et action* ». in *La cité de l'expertise* op. cit., p. 204.

¹³¹ Pour une présentation de la composition de l'observatoire : Décret n°2004-750 du 27 juillet 2004 portant création de l'Institut des hautes études de sécurité, *J.O.* n°174, du 29 juillet 2004, p. 13490 et s.

¹³² MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique*, op. cit., p. 502 et s. ; RESTIER-MELLERAY C., "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", op. cit.

¹³³ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 151.

¹³⁴ Décret n°2004-750 du 27 juillet 2004, op. cit.

¹³⁵ GLEIZAL J.-J., "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", op. cit. ; FAGET J., WYVEKENS A., "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 87-116.

¹³⁶ GLEIZAL J.-J., "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", op. cit., p. 80.

¹³⁷ CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", op. cit. ; Dans le même sens, I. DI TACCHIO précise que « *si la gestion de la sécurité actuellement en France est fondée, notamment, sur des idées de partenariat, de partage des responsabilités, de proximité et de contractualisation, c'est en partie grâce au creuset intellectuel et pratique qui s'est formé au sein de l'IHESI ces dernières années* », in "La place de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., p. 47.

¹³⁸ CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", op. cit., p. 381.

fonction de plate-forme théorique et expérimentale des orientations actuelles des politiques de sécurité »¹³⁹. L'Etat a procédé à l'identique dans le champ plus global de la politique de la ville. Cette politique, qui ne répondait à aucune demande sociale identifiable, a d'abord consisté à faire exister un problème ville¹⁴⁰. En mêlant plusieurs registres (lutte contre l'exclusion, solidarité, devoir d'insertion, approche globale) appuyés sur les observations des experts, la D.I.V. a cherché à organiser « *l'unification idéologique des projets municipaux* »¹⁴¹.

Cette tentative d'instrumentalisation explique la méfiance et les positions de retrait de nombreux chercheurs qui s'inquiètent des risques induits par une trop grande proximité avec l'univers des pratiques. Si les relations entre savants et gestionnaires se sont considérablement apaisées¹⁴², les recherches commanditées par l'Etat suscitent de nombreuses critiques. On reproche aux scientifiques qui se prêtent à l'exercice d'inscrire, sans les discuter, les préoccupations politico-institutionnelles dans leur cadre de pensée¹⁴³. La recherche contractuelle est dénoncée parce qu'elle conduit à la définition d'objets de recherche à partir des seuls critères et besoins de l'administration¹⁴⁴. Nombre

¹³⁹ DI TACCHIO I., "La place de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure dans la gestion publique de la sécurité en France", *op. cit.*, p. 53. Certains chercheurs ayant travaillé pour le compte de l'I.H.E.S.I. relativisent néanmoins son influence sur la construction du référentiel des politiques de lutte contre la délinquance. v. notamment MOUHANNA C., "Réflexions sur la place de la recherche dans le débat public : le cas de la police", *op. cit.*

¹⁴⁰ CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", *Rev. fr. socio.*, vol. 37, 1996, pp. 209-235.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² Dans le courant des années 1970, suspicieux face aux commandes publiques, les chercheurs ne souhaitaient pas apparaître comme des idéologues de l'Etat. Les analyses scientifiques revêtaient alors un aspect critique très explicite. Progressivement, quelques chercheurs vont dénoncer une posture trop ouvertement critique et prôner une participation plus effective à l'expertise des nouvelles politiques décentralisées. « *Revendiquant un savoir moins théorique et moins « macro », des spécialistes de sciences sociales mettent en avant leurs engagements dans des expériences locales qui constitueront les prémices de la future politique de la ville. Aux excès théoriciens des sociologues marxistes et à l'empirisme techniciste de certains bureaux d'études, ils opposent une image de savants aux prises avec « le terrain » et soucieux d'établir une relation plus dialogique avec les praticiens. Ce faisant, de nouveaux supports de production des discours vont progressivement apparaître, déplaçant les lignes d'articulation entre savoir et pouvoir* ». De là vont naître les premières formes de « recherche-action » qui se posent comme des alternatives à la recherche fondamentale et entretiennent des liens étroits avec l'univers des pratiques. CADIOU S., *La cité de l'expertise*, *op. cit.*, p. 184 et s. ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, *op. cit.*, p. 163 et s. Dans le champ de la recherche criminologique, les promoteurs d'une recherche appliquée vont participer à ce mouvement. Dès 1981, D. SZABO dénonce les criminologues aux « *maines libres...et propres* », s'employant à « *recrypter le langage criminologique par des néologismes* » et privilégiant « *les reconstructions historiques d'objets évanescents devant les instruments d'analyse des sciences sociales contemporaines* ». Il leur oppose « *ceux qui semblent rassurés par les garanties proposées par un Etat de droit pluraliste et libéral. Ils ne craignent pas de se 'salir les mains', quelque peu du moins. On les rencontre autant dans les universités où ils travaillent sous contrat avec le gouvernement qu'au sein des services publics eux-mêmes où ils n'hésitent pas à prodiguer leurs conseils aux 'Princes' qui nous gouvernent* ». Cité in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, *op. cit.*, p. 503. L'introduction des analyses savantes dans la production d'expertise aurait été facilitée par quelques complicités entre des cadres du parti socialiste et certaines franges intellectuelles. Comme le note A. COLLOVALD au sujet des expertises relatives à la délinquance, « *il faut sans doute y voir la part d'héritage culturel des socialistes qui, plus que d'autres partis politiques, ont compté dans leurs rangs et parmi leurs conseillers des universitaires et des intellectuels, sinon férus de sociologie, du moins trouvant en elle des arguments scientifiques à opposer à leurs adversaires dans la concurrence pour l'analyse et l'action sur le monde social* » ; "Des désordres sociaux à la violence urbaine", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, p. 113. Plus récemment, un certain nombre de chercheurs ont adopté des positions similaires vis-à-vis de ce qu'ils nomment des postures scientifiques « *hypercritiques* ». V. MONJARDET D., "L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 543-555 ; WIEVIORKA M., "Le sociologue et l'insécurité", *op. cit.* ; MOUHANNA C., "Au-delà des controverses stériles", *op. cit.*

¹⁴³ CADIOU S., *La cité de l'expertise*, *op. cit.*, p. 56.

¹⁴⁴ MONJARDET D., "L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale", *op. cit.* Les criminologues belges ont dénoncé les mêmes problèmes au sujet de la recherche contractuelle de leur pays. M. G. KELLENS a souligné le risque de mise sous tutelle de la recherche car « *peu de projets sont menés de manière entièrement libre, de son idée et de sa conception, à sa réalisation et à sa diffusion. Beaucoup, pour recevoir des fonds de recherches, doivent poser des questions déterminées, sans les reformuler, et communiquer des résultats, sans les diffuser. Parfois, le résultat souhaité est clairement exprimé* ».

de chercheurs ne peuvent lui opposer que de faibles résistances dès lors que « *les appâts économiques distribués par appels d'offre ou contrats de gré à gré ne laissent pas insensibles des structures de recherche travaillant parfois dans l'indigence matérielle* »¹⁴⁵. Par ailleurs, le temps administratif n'est pas celui de la recherche¹⁴⁶. Obligés d'inscrire leurs travaux dans le court terme des échéances électorales, les chercheurs ne sont pas toujours en mesure d'effectuer, sur le long terme, les observations scientifiques nécessaires. « *Il y a donc une tentation de ramener la recherche à l'étude, l'entretien approfondi au questionnaire fermé, l'observation patiente au survol rapide, la construction d'outils de recherche appropriés à des méthodologies standards. Il arrive que des chercheurs confirmés s'y laissent prendre. Il arrive aussi qu'on leur préfère des vendeurs de recettes* »¹⁴⁷.

237. La légitimation de l'Etat par le recours à l'expertise. Si cette instrumentalisation de la recherche inquiète tant les scientifiques, c'est qu'ils redoutent que leurs travaux ne servent qu'à cautionner les réformes introduites par les pouvoirs publics, ces derniers déguisant le pouvoir en savoir¹⁴⁸. L'I.H.E.S.I. fut particulièrement soumis à ce type de critiques. On lui a reproché le lien de dépendance qu'il entretient avec le ministère de l'Intérieur¹⁴⁹. Pour certains, cette tutelle ministérielle a trop souvent orienté les travaux de l'Institut vers des recherches de nature interne, des études sans véritables problématiques et uniquement destinées à produire du changement institutionnel¹⁵⁰. Si la plupart des chercheurs reconnaissent que l'Institut n'a pas diffusé de doctrine univoque, certains considèrent néanmoins qu'il a fait la part belle à des thèmes sécuritaires¹⁵¹. D'autres sont plus critiques encore. A. COLLOVALD voit dans les travaux de l'Institut une « *revanche symbolique de la police* », celle-ci ayant réussi à imposer « *un traitement des banlieues sous l'angle de la sécurité* », avec pour corollaire une « *stratégie d'expansion du domaine de compétence des techniques policières* »¹⁵². Il convient sans doute de nuancer ces propos. L'Institut ne se contente pas de diffuser des travaux favorables aux seuls intérêts de son ministère de tutelle. Certains auteurs, parmi les plus critiques à son encontre, ont publié des articles grâce à l'Institut, notamment dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*.

Paradoxalement, il semble même que la confrontation d'expertises différentes, sinon opposées, participe à la légitimation du message porté par l'Etat. Dans une dynamique

Cité in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 504 ; MARY P., "La recherche criminologique en Belgique. Une recherche en bon Etat ?", *RD pén. crim.*, février 1998, n°2, pp. 159-171.

¹⁴⁵ FAGET J., WYVEKENS A., "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", op. cit., p. 89 ; ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 79. P. ROBERT et L. VAN OTRIVE soulignent les dangers de la contractualisation. « *En tarissant toutes les sources de financement qui ne sont pas liées à un objectif opérationnel immédiat, on favorise un éclatement en une multitude de travaux souvent étroits, parfois bâclés, rarement réellement innovants. Alors la valeur ajoutée de connaissance devient faible et peu durable : une multitude de recherches pour très peu de connaissances nouvelles* ». Cités in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 505.

¹⁴⁶ ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 78.

¹⁴⁷ MONJARDET D., "L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale", op. cit.

¹⁴⁸ MASSARDIER G., *Expertise et aménagement du territoire*, op. cit., p. 82.

¹⁴⁹ Par rapport au statut de l'I.H.E.S.I., l'installation de l'I.N.H.E.S. marque le souci politique d'accroître son indépendance. Depuis le décret du 27 juillet 2004, l'Institut est devenu un établissement public national à caractère administratif. Pour autant, celui-ci reste placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur.

¹⁵⁰ FAGET J., WYVEKENS A., "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", op. cit.

¹⁵¹ MUCCHIELLI L., "L'expertise policière de la « violence urbaine », sa construction intellectuelle et ses usages dans le débat public français", *Déviance et Société*, vol. 24, n°4, 2000, pp. 351-375.

¹⁵² Cité in, CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", op. cit., p. 404 ; RIMBERT P., "Les managers de « l'insécurité ». Production et circulation d'un discours sécuritaire" in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., pp. 161-201.

pluraliste, cette juxtaposition de savoirs accrédite le caractère démocratique et sérieux de l'expertise considérée. En renvoyant l'image d'une expertise indépendante, compétente et ouverte, ce pluralisme permet aux instances de réflexion de jouer un rôle de médiation dans la régulation du système d'action¹⁵³. En réunissant des acteurs différents, en croisant des analyses antithétiques, les commissions, groupes de réflexions ou centres de recherche comme l'I.N.H.E.S. facilitent la production d'un savoir sur les savoirs qui pèse, en retour, sur la production des informations. En effet, plus les sources d'informations se développent et se différencient, plus elles requièrent l'intervention d'un acteur capable de les articuler, de manière à les finaliser dans un discours ayant vocation à être diffusé¹⁵⁴. En instituant des lieux « *neutralisés du dialogue* », les cercles de réflexion, les sociétés savantes, les colloques ou les revues contribuent à atténuer les oppositions entre acteurs et les conduisent à la transaction¹⁵⁵. La production d'un consensus s'impose comme un préalable à la formulation du référentiel d'action publique¹⁵⁶. C'est la raison pour laquelle « *le marché des savoirs de l'expertise* » est traversé, malgré son pluralisme, par des énoncés devenus incontournables tels que le projet, le partenariat, la contractualisation, etc¹⁵⁷. Ces trois modes opératoires, qui constituent les piliers de la modernisation de l'action publique, sont présentés comme une panacée, comme une voie obligée pour parfaire les modes d'intervention. Dans de telles conditions, « *les experts apparaissent bien comme des vecteurs de légitimation d'une politique en quête de ressourcement et de communication d'un gouvernement soucieux de faire preuve de sa capacité à se saisir du problème des banlieues. Leur efficacité réside dans le fait de prendre en charge ces fonctions de mobilisation et de communication à distance des autorités institutionnelles. Les experts produisent ainsi du politique* »¹⁵⁸.

238. Les répercussions sur les politiques locales contractualisées. Ce sont les instances centrales qui diffusent une grande part de l'expertise mobilisée au plan local¹⁵⁹. Dans un processus de « *centralisation de la fabrication des savoirs de référence* »¹⁶⁰, la capitalisation et la systématisation des connaissances et savoir-faire s'effectuent au niveau national. Par ce biais, l'Etat sensibilise les praticiens à de nouvelles façons de penser et d'agir¹⁶¹. L'I.N.H.E.S. comme la D.I.V. participent à la construction des

¹⁵³ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 119.

¹⁵⁴ CADIOU S., *La cité de l'expertise*, op. cit., p. 59.

¹⁵⁵ Au sujet de la politique pénale, S. ENGUELEGUE note que « *C'est dans ces affrontements « neutralisés » parce que désinvestis de leur dimension conflictuelle que les paradigmes peuvent acquérir leur dimension d'universalité, c'est-à-dire marquer des tendances pénales* ». L'auteur en donne pour exemple la composition de la Société générale des prisons et du Centre de recherches sur les politiques criminelles qui réunissent en leur sein différents courants criminologiques allant de la Défense sociale nouvelle à la mouvance néo-classique. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 116 et s.

¹⁵⁶ Les paradigmes développés par les différents experts doivent être articulés avant d'être exportés vers le champ politique. « *L'efficacité d'un référentiel dépend toujours de son aptitude à canaliser les contradictions en gérant les aspirations opposées des différents acteurs* ». Ibid., p. 125.

¹⁵⁷ CADIOU S., *La cité de l'expertise*, op. cit., p. 60.

¹⁵⁸ Ibid., p. 232.

¹⁵⁹ « *Les mots pour dire, et pour se dire, viennent dans le local de l'extérieur, en premier lieu de l'Etat avec les dispositifs et modes d'action que ses fonctionnaires territorialisent* ». M. SORBETS cité in Ibid., p. 62.

¹⁶⁰ Ibid., p. 62.

¹⁶¹ « *Dans le nouveau cadre de la décentralisation, les outils intellectuels propres à la politique urbaine restent donc principalement élaborés dans le giron de l'Etat et diffusés à partir de là. De sorte que la mobilisation d'experts peut être considérée comme la posture d'un Etat en recomposition, cherchant à s'adresser aux municipalités par le recours à de nouveaux relais (un corps de spécialistes, des revues, des colloques et séminaires, des dispositifs de confrontation entre savants et praticiens). L'expertise repose sur un processus de vectorisation qui, du « centre » et par des relais successifs, fait circuler des savoirs jusqu'aux territoires de mise en œuvre des politiques* ». Ibid., p. 63.

objectifs négociés localement, notamment en éditant des guides rédigés pour assister les acteurs locaux¹⁶². Plus encore, fort de ses ressources en termes d'expertise, l'Etat s'affranchit parfois d'une réelle phase de négociation avec les autorités locales au sujet des priorités d'action. Alors que la circulaire du 28 octobre 1997 annonce une politique partenariale et négociée, on peut s'étonner que l'Etat définisse, précisément et à l'avance, les mesures qu'il convient d'engager : apprentissage de la citoyenneté par l'enseignement de la morale civique, prévention à l'égard des jeunes en voie de marginalisation, prévention des toxicomanies, des violences urbaines et phénomènes de bandes, redéploiement des forces de police et de gendarmerie, etc. Au final, il polarise le débat autour des problématiques qu'il souhaite voir traitées et des objectifs d'action qu'il entend soutenir. La sélection et la centralisation des expertises légitimes constituent donc un moyen stratégique pour peser sur l'élaboration d'une action publique désormais négociée. Une fois ce cadre théorique délimité, l'Etat dispose d'autres atouts pour imposer ses préférences au moment de la négociation contractuelle. En fixant la nature, l'étendue et le cadre des coopérations, il est en mesure de structurer la phase de négociation à son profit.

2- L'impulsion des politiques conventionnelles par l'Etat

239. La production du fond par la maîtrise des formes¹⁶³. C'est à l'Etat qu'il appartient d'introduire une procédure contractuelle et de dessiner les contours de la concertation. De la sorte, il pèse sur les résultats de la négociation contractuelle. Il lui est possible de sélectionner les acteurs avec lesquels il entend se concerter (a). La délimitation des territoires d'implémentation des contrats relève de sa seule appréciation (b). Enfin, en fixant l'architecture des contrats, il détermine les règles de transaction entre partenaires (c).

a. La sélection des partenaires légitimés à agir

240. Un processus de « labellisation » des interlocuteurs « pertinents ». Les procédures contractuelles déterminent au préalable la gamme des intervenants conviés à la concertation. Or, tous les acteurs ne sont pas considérés sur un même plan. Les dispositifs contractuels se soumettent à un mécanisme de filtrage sélectionnant les seuls partenaires que l'Etat juge utile d'associer à son action (α). De cette opération de sélection découle un partenariat majoritairement inter-institutionnel, au sein duquel prédominent ses propres représentants (β).

¹⁶² I.H.E.S.I., *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, op. cit. ; SIFER L., "Développer l'ingénierie en matière d'évaluation. L'exemple de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure et des contrats locaux de sécurité" in CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, op. cit.

¹⁶³ CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", op. cit.

α- Un processus de filtrage des acteurs

241. Une configuration centralisée des dispositifs de concertation. En se positionnant comme initiateur des coopérations, l'Etat use du pouvoir de configurer librement le réseau d'acteurs. Bénéficiant du pouvoir d'inclure autant que d'exclure, il accrédite les acteurs considérés comme pertinents dans la conduite de l'action publique¹⁶⁴. D'un côté, un effet de « *labellisation* » légitime les institutions « *incluses* » et leur confère un statut privilégié pour peser dans la définition des politiques engagées¹⁶⁵. D'un autre côté, il peut « oublier » de convier certains acteurs à la table des discussions, choisir entre plusieurs acteurs aux profils interchangeables ou démobiliser les intervenants les plus faibles. « *Effets de filtrage, rapports de force, coopérations privilégiées dessinent le cercle sélectif des invités au débat* »¹⁶⁶. En ce qui concerne les politiques publiques de lutte contre la délinquance, la coopération est circonscrite à un partenariat essentiellement inter-institutionnel, dominé de fait par la représentation des administrations régaliennes de l'Etat et des collectivités locales. Si l'on suit l'ordre de présentation des acteurs sollicités dans la circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, on constate qu'une hiérarchie subtile organise les relations entre partenaires. Ces contrats sont élaborés par le préfet, le procureur de la République et le (ou les) maires. Les autres partenaires se voient confier un rôle plus limité. « *Le préfet veillera à associer aux réflexions préparatoires à la négociation des contrats tous les acteurs institutionnels et sociaux dont la participation [...] est nécessaire à la conduite d'une vaste et réelle concertation* ». Ces acteurs institutionnels et sociaux appartiennent en premier lieu à la fonction publique d'Etat (responsables de la police et de la gendarmerie, représentants des ministères de l'Education nationale, de l'Emploi et de la solidarité, de la Jeunesse et des sports, les responsables des services sociaux, les représentants de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse). Ensuite sont mentionnés le monde associatif et sportif, les représentants des bailleurs sociaux, les sociétés de transports en commun, les responsables des principaux établissements commerciaux qui « *pourront* » être associés à la réflexion.

242. Un partenariat à dominante inter-institutionnelle. Dans la pratique des contrats locaux de sécurité, les quatre acteurs régaliens représentés par le préfet, le parquet, la police nationale et la gendarmerie nationale dominant, aux côtés des municipalités, le champ de la concertation. Comme au début des années 1990, « *ils forment l'épicentre d'un système d'action concret qui se régule de manière informelle. Les autres partenaires tendent à se mouvoir ou à être rejetés à la marge du traitement du problème public* »¹⁶⁷. C'est le directeur de cabinet du préfet qui coordonne le plus souvent le dispositif contractuel. Lorsqu'il ne s'y investit guère, l'Etat réapparaît par l'intermédiaire des responsables policiers, voire judiciaires, dans une co-animation du dispositif avec les collectivités locales¹⁶⁸. Le cœur du dispositif réunit généralement le directeur de cabinet du préfet, le directeur départemental de la sécurité publique, un représentant de la ville (maire, élu, chargé de mission) et, dans une moindre mesure, un représentant du

¹⁶⁴ CRAWFORD A., "Vers une reconfiguration des pouvoirs ?", *op. cit.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁷ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *op. cit.*, p. 359.

¹⁶⁸ A Amiens, le préfet n'ayant réuni l'instance de concertation du C.L.S. qu'une fois par an, le procureur de la République s'est décidé à reprendre en main le dispositif partenarial en le plaçant sous sa présidence. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 352.

parquet¹⁶⁹. En règle générale, les autres partenaires (transporteurs, bailleurs sociaux, associations, commerçants, etc.), bien que consultés par les acteurs décisionnels et associés à la mise en œuvre de certains types d'intervention, sont néanmoins rejetés à la marge du processus de décision. Le contrat local de sécurité reste donc le fruit d'échanges politiques entre le représentant local de l'Etat et le leader politique local¹⁷⁰. Les acteurs « *périphériques* » conservent un rôle marginal¹⁷¹. L'argument vaut d'autant plus lorsque l'on s'intéresse à l'implication des acteurs de la société civile et des habitants. Malgré des engagements politiques répétés en faveur d'une plus ample participation sociétale¹⁷², cette exhortation ne trouve quasiment aucune traduction dans les dispositifs locaux¹⁷³. Dans la circulaire du 28 octobre 1997 relative aux contrats locaux de sécurité, la participation des habitants n'est pas mentionnée dans le paragraphe relatif à l'élaboration des contrats mais dans celui relatif à leur contenu. Si la population concernée doit être associée à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des actions conduites, ce n'est que par l'intermédiaire d'associations d'habitants de quartiers. Certes, la circulaire encourage la tenue de rencontres régulières entre les autorités et les populations les plus exposées à l'insécurité. Il ne s'agit plus cependant d'une participation en tant que telle, mais d'un effort pédagogique d'information et d'explication des institutions publiques en direction des habitants¹⁷⁴. Les pouvoirs publics appréhendent donc la population comme un objet, une catégorie d'action publique, plutôt que comme un acteur des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Seuls les représentants institutionnels de l'Etat et des collectivités locales semblent réellement conviés au partenariat. Dans ce cercle restreint, ce sont par ailleurs les institutions régaliennes de l'Etat qui prédominent.

β- La prépondérance des administrations régaliennes dans le processus de décision

243. Un pilotage préfectoral des dispositifs de concertation. Dans les dispositifs contractuels, une hiérarchie subtile ordonne les relations entre les services de l'Etat et ceux des collectivités locales. Tous ne sont pas placés sur un pied d'égalité. Au contraire, depuis les années 1990, l'Etat s'est chargé d'accentuer la tutelle des administrations régaliennes. Lors de leur création, les C.C.P.D. ont été placés sous la présidence des maires¹⁷⁵. Cette présidence, et un certain retrait de l'Etat local sur le terrain de la

¹⁶⁹ S'agissant du C.L.S. de l'agglomération nantaise, les premières négociations furent ainsi limitées à un cercle réduit d'acteurs : le directeur de cabinet du préfet, le procureur adjoint de la République, et des représentants de la ville (adjoint au maire, directeur de cabinet du maire, chargé de mission). LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 326 ; GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", op. cit. ; SINA F., "Contrats locaux de sécurité. La montée en puissance de la prévention situationnelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 73-99. A partir de l'analyse d'un échantillon de 51 contrats locaux de sécurité, F. SINA souligne que 82.2% des actions sont animées par les services de l'Etat ou ceux des villes.

¹⁷⁰ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain : réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité", *Politiques et management public*, vol. 20, n°1, 2002, pp. 105-119.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Supra* n° 127 et s.

¹⁷³ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 101 ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 401 et s. ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 385.

¹⁷⁴ Si la circulaire du 7 juin 1999 s'est efforcée d'étendre les possibilités de concertation avec la population, la démarche n'a guère changé. Elle encourage une représentation de la population par des associations de copropriétaires, de familles, de jeunes, d'usagers, etc. Lorsqu'il est fait référence à un face-à-face direct avec la population, c'est une dimension informationnelle et explicative qui s'impose à nouveau. DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003, p. 298.

¹⁷⁵ *Supra* n° 189.

concertation, leur a permis d'expérimenter en toute autonomie des politiques municipales de prévention et de tranquillité publique¹⁷⁶. Cela étant, dès cette époque, ils ne maîtrisaient pas totalement les dispositifs locaux de prévention. D'une part, les représentants locaux de l'Etat y disposaient d'une place de choix. D'autre part, les C.D.P.D. étaient présidés par les Commissaires de la République. Les procureurs de la République en assuraient, aux côtés des présidents de Conseils généraux, la vice-présidence. Ces conseils départementaux réunissaient un nombre important de fonctionnaires de l'Etat. Les personnalités qualifiées conviées à y siéger étaient nommées par la préfecture. Depuis la seconde moitié des années 1990, l'Etat a constamment renforcé cette tutelle préfectorale. Par une circulaire du 23 décembre 1992, il a revalorisé le rôle des C.D.P.D. en leur attribuant une mission d'analyse, d'impulsion et de coordination¹⁷⁷. En reconsidérant les missions de ces instances départementales, le gouvernement entendait confier aux préfets le soin de mettre en cohérence les politiques territoriales en matière de sécurité. Dans la même optique, la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 a précisé que « *le représentant de l'Etat dans le département, et, à Paris, le préfet de police, anime et coordonne la prévention de la délinquance et de l'insécurité* »¹⁷⁸. Corrélativement, elle a limité les prérogatives des maires, en disposant que le préfet « *associe le maire à la définition du programme de prévention de la délinquance et de l'insécurité* ». Cette disposition législative trouvera une application à l'occasion de la procédure du contrat local de sécurité. Le C.C.P.D. n'est plus placé au centre du dispositif. Il ne constitue qu'un « *appui* » pour le comité de pilotage du C.L.S. qui place le préfet, le procureur et le maire sur un pied d'égalité¹⁷⁹. Certes, la réforme du 17 juillet 2002 instituant les C.L.S.P.D. a replacé le maire au cœur du dispositif¹⁸⁰. A la différence des C.C.P.D., celui-ci n'a plus besoin de l'accord de la préfecture pour engager un dispositif de coordination¹⁸¹. Sous la présidence de l' élu local, c'est ce conseil qui est désormais chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité¹⁸². Pour autant, la réforme délimite strictement l'étendue des prérogatives du C.L.S.P.D. puisque « *la nature et les modalités d'engagement des moyens des services de l'Etat et des collectivités locales restent sous la responsabilité des autorités concernées* »¹⁸³. Par ailleurs, sans quelque paradoxe avec l'inscription d'un pilotage municipal des C.L.S., la loi réaffirme périodiquement que le préfet constitue le pivot des dispositifs locaux de prévention¹⁸⁴. La loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne et la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ont repris le même type d'argumentaire que la loi n°95-73 du 21 janvier 1995. Comme dans les anciens C.D.P.D., il préside le Conseil départemental de prévention chargé d'établir

¹⁷⁶ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", *op. cit.*

¹⁷⁷ GLEIZAL J.-J., "Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention de la délinquance", in GLEIZAL J.-J. (dir.), *Le retour des préfets ?*, *op. cit.*, p. 119.

¹⁷⁸ Article 6 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *op. cit.*

¹⁷⁹ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *op. cit.*

¹⁸⁰ *Supra* n°190.

¹⁸¹ ROCHE S., *La police de proximité*, Paris, Seuil, 2005, p. 249.

¹⁸² La circulaire du 17 juillet 2002 relative aux dispositifs territoriaux de sécurité et de coopération pour la prévention et la lutte contre la délinquance précise ainsi que « *dans un souci de simplification, il est prévu que le conseil devienne le lieu unique au sein duquel s'organisent la réflexion et l'action conduites au titre du contrat local de sécurité ou de la prévention de la délinquance, en substitution des conseils ou comités spécifiques à l'animation de ces actions (comité de suivi des contrats locaux de sécurité et conseils communaux de prévention de la délinquance)* », *op. cit.*

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Et cette exhortation législative est suivie dans les faits. A Nantes, Brest, Sénart ou Beauvais par exemple, les directeurs de cabinet des préfets assurent l'animation des dispositifs de concertation. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 345.

un bilan des actions des C.L.S.P.D. et d'assurer la cohérence des projets locaux au niveau départemental¹⁸⁵. L'autonomie des élus locaux en ressort amoindrie par rapport aux politiques de prévention et de tranquillité publique expérimentées au début des années 1980. Il faut ajouter que les marges de manœuvre concédées aux élus concernent essentiellement, sinon exclusivement, les seules opérations de prévention et de tranquillité publique. Des dispositifs spécifiques, placés sous la coupe des administrations régaliennes de l'Etat, ont été constitués pour élaborer et mettre en œuvre les programmes locaux de répression.

244. Le maintien ou la création de circuits de décision différenciés s'agissant des politiques de répression. Les gouvernements qui se sont succédés à partir des années 1980 ont multiplié les instances chargées de définir et/ou de mettre en œuvre les politiques de prévention et de sécurité : Conseil de sécurité intérieure, conférences départementales de sécurité, conférences départementales de la politique judiciaire de la ville, C.D.P., C.L.S.P.D., G.L.T.D., etc. Toutes ces instances jouent un rôle dans la définition et l'implémentation d'une stratégie de lutte contre la délinquance. Cette architecture institutionnelle complexifie l'analyse quand il s'agit de déterminer quelle hiérarchie, s'il en existe une, agence les décisions de ces différents organes. L'ordonnancement des structures décisionnelles découle du nouveau référentiel d'action porté par l'Etat central. Puisqu'il réaffirme sa vocation de garant de l'intérêt général¹⁸⁶, ses administrations tendent à conserver un mode décisionnel descendant. Au plan national, le gouvernement détermine, par le biais du Conseil de sécurité intérieure, des priorités d'action qu'il n'entend pas discuter¹⁸⁷. Ces engagements unilatéraux donnent lieu à des circulaires d'application. Une circulaire du 29 mars 2001 précise ainsi que le financement étatique des contrats locaux de sécurité sera destiné prioritairement aux mesures de prévention des conduites à risque et addictives, de soutien à la parentalité, d'aide aux victimes, etc¹⁸⁸. A l'identique, l'Etat détermine des priorités non négociables en matière de politique de la ville par l'intermédiaire du Comité interministériel des villes¹⁸⁹.

S'agissant des dispositifs locaux de prévention et de sécurité, il convient de distinguer les dispositifs multi-partenariaux de prévention et de tranquillité publique de ceux concernant la répression pénale. Dès qu'il est question de répression, la concertation tend à s'effacer derrière un pilotage exclusivement étatique¹⁹⁰. Alors que le rapport BONNEMAISON préconisait une synergie entre les politiques de prévention et de répression, dès le début des années 1990, les gouvernements ont expérimenté des dispositifs dédiés spécifiquement aux secondes. Des plans particuliers d'action se sont dissociés de l'approche globale des contrats d'action de prévention. Ce fut notamment le cas des Plans locaux de sécurité (P.L.S.) en 1992 et des plans départementaux de sécurité

¹⁸⁵ *Supra* n° 190.

¹⁸⁶ *Supra* n° 154.

¹⁸⁷ A titre d'exemple, il s'est prononcé, dans le cadre du Conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001, sur des affectations supplémentaires de policiers et de gendarmes dans les zones sensibles, sur l'ouverture de maisons de la justice et du droit, sur la nomination de délégués du procureur pour la mise en œuvre de procédures de médiation et de réparation pénales, etc.

¹⁸⁸ Circulaire n°DIV/DPT-CSP/2001/167 du 29 mars 2001 relative à la mise en œuvre des décisions du conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001 relatives aux contrats locaux de sécurité. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CircCLS0101.pdf> (consultée le 12 avril 2005).

¹⁸⁹ *Supra* n° 186.

¹⁹⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 357.

(P.D.S.) en 1993. En mai 1992, au titre d'une politique dite de « *sécurité urbaine* »¹⁹¹, l'élaboration de P.L.S. est devenue obligatoire dans les vingt-sept départements les plus touchés par la délinquance¹⁹². Sous la forme de conventions associant l'Etat et les communes, ces plans visaient la coordination des actions des administrations de l'Etat, des polices municipales et des différents partenaires sociaux dont les activités étaient menacées par l'insécurité. En contrepartie d'une présence policière plus importante sur le terrain, les acteurs locaux acceptaient de prendre en charge un certain nombre de tâches qui ne correspondaient pas aux missions prioritaires des forces de police (sortie d'école, accueil du public, etc.)¹⁹³. S'il s'agissait formellement d'un contrat, le préfet était à l'initiative de la démarche et se contentait de consulter les élus locaux pour qu'ils lui fassent connaître leurs revendications. Dans ce dispositif, « *le maire apparaît non comme le leader mais comme le meilleur représentant de la population auprès du préfet* »¹⁹⁴. Ce leadership préfectoral s'est confirmé et renforcé avec les P.D.S. inaugurés par une circulaire du 9 septembre 1993. Inscrits dans une politique dite de « *sécurité publique* », ces plans visaient à renforcer la coordination des administrations publiques engagées dans la lutte contre la délinquance (police, gendarmerie, douane), notamment en ce qui concerne les violences urbaines, la drogue, la petite et moyenne délinquance, l'immigration et le travail clandestin¹⁹⁵. Il s'agissait non plus d'un contrat, mais d'un acte unilatéral. Le pilotage du dispositif dépendait uniquement du préfet et du procureur. Les élus ne furent pas associés à la procédure de décision, mais simplement aux commissions de travail du comité départemental de sécurité. Quant aux autres partenaires locaux de l'Etat (associations, transporteurs, bailleurs, etc.), aucune consultation n'a été prévue à leur égard.

A ce jour, cette confiscation de la définition des stratégies pénales d'intervention par les administrations régaliennes ne s'est pas démentie. Ce sont des conférences départementales de sécurité, des conférences d'action publique et des conférences départementales de la politique de la ville qui se chargent, sous le pilotage du préfet et/ou du procureur, de décliner territorialement les orientations gouvernementales en matière de sécurité et de justice¹⁹⁶. Bien que plus ouverts, les G.L.T.D., principalement dédiés à l'intensification de la répression, dépendent également du double pilotage judiciaire et préfectoral¹⁹⁷. Les stratégies territoriales de la police et de la justice restent donc très peu discutées dans le cadre contractuel¹⁹⁸. Exemple flagrant, la mise en œuvre de la police de proximité à partir de 1998 n'a donné lieu à aucune concertation avec les élus locaux¹⁹⁹. Malgré l'invocation systématique du paradigme de l'approche globale²⁰⁰, les négociations

¹⁹¹ GLEIZAL J.-J., "Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention de la délinquance", *op. cit.*, p. 119.

¹⁹² MONJARDET D., *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 242 et s.

¹⁹³ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, *op. cit.*, p. 35. A Nantes, un P.L.S. est signé en 1992 mais se contente d'introduire une aide matérielle de la commune au profit de la police nationale (véhicules, talkies-walkies, matériel informatique). Plus tard, en contrepartie d'un renforcement des patrouilles de surveillance des policiers nationaux, certaines charges administratives de la police nationale ont été transférées à la police municipale créée en décembre 1993. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, pp. 179-180.

¹⁹⁴ ROCHE S., "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)", *op. cit.*

¹⁹⁵ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, *op. cit.*, p. 129 et s. ; FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *op. cit.* ; GLEIZAL J.-J., "Le préfet dans le champ de la sécurité et de la prévention de la délinquance", *op. cit.*, p. 120.

¹⁹⁶ *Supra* n° 174.

¹⁹⁷ *Supra* n° 193.

¹⁹⁸ LE GOFF T., "Réformer la sécurité par la coproduction : action ou rhétorique ?", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, *op. cit.*, pp. 81-104.

¹⁹⁹ ROCHE S., "Réformes dans la police et formes de gouvernement", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, *op. cit.*, p. 30.

²⁰⁰ *Supra* n° 148.

portent essentiellement sur le seul pan de la prévention. La répression n'ouvre aucunement droit à débat ou négociation. « *Deux logiques séparées coexistent : une logique contractuelle, consacrée pour une grande part aux initiatives municipales dans le domaine de la tranquillité publique relayées par celles d'autres partenaires ; une logique sectorielle, interne à la police et à la justice, qui n'interfère qu'à la marge avec la première* »²⁰¹. Si la circulaire du 28 octobre 1997 relative aux C.L.S. préconisait une implication plus conséquente des partenaires locaux dans le processus d'élaboration des stratégies policières et judiciaires locales, les négociations ne concernent généralement que des aspects secondaires des activités répressives (accueil du public, suivi des plaintes, présence des forces de l'ordre). Les discussions ne portent guère sur les fondements et la nature des activités répressives. La définition de la politique pénale ne relève pas de la concertation, mais du seul procureur de la République²⁰². Les contrats locaux de sécurité ne sont en aucun cas synallagmatiques²⁰³. Si l'Etat consent à négocier sur des aspects résiduels de la politique de répression, c'est bien souvent à son seul bénéfice. En associant des élus, il s'assure des financements complémentaires pour des opérations dont il maîtrise entièrement la mise en œuvre (financement de locaux pour les maisons de la justice et du droit, équipements des commissariats, etc.). Parler de coproduction en matière répressive relève donc plus du mythe que de la réalité.

245. Les prérogatives du maire dans le cadre des politiques de répression : un simple droit à l'information. A ce sujet, l'Etat ne s'oblige en réalité qu'à informer, voire consulter, les élus locaux. Une circulaire du 3 mai 2001 relative à l'association des maires aux actions de prévention et de lutte contre la délinquance précise ainsi qu'« *en matière de lutte contre l'insécurité, les maires doivent désormais être systématiquement et régulièrement informés des objectifs poursuivis et des résultats obtenus par les services de police, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires. Leurs attentes devront être systématiquement recueillies* »²⁰⁴. A l'identique, le ministère de la Justice incite les parquets à communiquer davantage avec les élus. Une circulaire du 9 mai 2001 leur enjoint d'« *expliquer l'exercice quotidien de la justice pénale, de faire connaître les choix et les contraintes dans lesquels s'inscrit l'action du parquet et d'exposer la nature des réponses pénales mises en œuvre* »²⁰⁵. Il s'agit d'un des objectifs poursuivis par les G.L.T.D. A leur propos, la circulaire du 9 mai 2001 indique que « *le procureur de la République définit les priorités d'action publique concernant les faits commis dans le quartier ; il est amené à expliquer les choix opérés aux partenaires du groupe* ». Dans la pratique, certains procureurs n'y ont d'ailleurs vu qu'un simple

²⁰¹ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", *op. cit.*, p. 240.

²⁰² Dans un entretien réalisé par T. LE GOFF en février 2001, le procureur adjoint de la République de Nantes a précisé qu'« *il y a des choses qui ne se négocient pas [...] La manie du contrat est intéressante, mais il y a des domaines où cela n'a pas de sens, où il n'y a pas de contrat. Et, le contrat local de sécurité n'est pas un contrat au sens juridique. Moi, je n'ai pas la liberté de contracter sur l'action publique, pas plus d'ailleurs que le préfet sur un certain nombre de ses pouvoirs. On ne contracte pas, on se met d'accord* ». Cité in *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 357.

²⁰³ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 149.

²⁰⁴ Pour ce faire, la circulaire se réfère à différents types d'échanges : information immédiate du maire par le chef de circonscription de tout événement important concernant sa commune, organisation de réunions de travail hebdomadaires, réunions du comité de pilotage des contrats locaux de sécurité, conférences trimestrielles ou semestrielles. Circulaire du 3 mai 2001 relatives aux actions de prévention et de lutte contre la délinquance et l'insécurité : modalités d'association des maires à ces actions, NOR : INTK0100143C, non publiée. Disponible sur Internet : <http://www.editions-papyrus.com/actu06-01d.html> (consultée le 13 avril 2005).

²⁰⁵ Circulaire du 9 mai 2001 *Action publique et sécurité*, NOR : JUSD20013006C, *B.O.M.J.* n°82, 2001.

support de communication à destination des acteurs locaux²⁰⁶. Certes, les informations détenues par les institutions régaliennes sont d'une grande utilité pour les élus. Elles permettent à ces derniers d'adapter en continu leurs propres stratégies en matière de prévention et de tranquillité publique. Cela étant, il serait vain d'identifier une réelle coproduction à l'aune de ce seul droit à l'information, d'autant que sa portée est plus que relative.

Tout en le consacrant, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 l'encadre strictement. L'article L.2211-2 du Code général des collectivités territoriales dispose désormais que « *le procureur de la République peut porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale toutes les mesures ou décisions de justice, civiles ou pénales, dont la communication paraît nécessaire à la mise en œuvre d'action de prévention, de suivi et de soutien, engagées ou coordonnées par l'autorité municipale ou intercommunale* ». Il ne s'agit donc que d'une faculté pour le procureur de la République. L'article L.2211-3 dispose quant à lui que « *les maires sont informés sans délai par les responsables locaux de la police ou de la gendarmerie des infractions causant un trouble grave à l'ordre public commises sur le territoire de leur commune, dans le respect des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale* ». Parmi ces infractions causant un trouble grave à l'ordre public, on peut douter de l'appartenance des faits de petite et moyenne délinquance, ces agissements constituant pourtant l'objet principal des contrats locaux de sécurité. Une mission inter-inspections a bien noté en juillet 2005 de grands progrès dans l'information des élus par les forces de police et de gendarmerie²⁰⁷. Les chiffres locaux de la délinquance sont généralement communiqués aux élus mensuellement et les informations transmises vont parfois au-delà des obligations réglementaires et législatives. En revanche, les élus regrettent un manque d'informations de la part des services judiciaires, notamment sur le suivi des affaires qu'ils ont signalé et sur les sortants de prison²⁰⁸. En sélectionnant ses interlocuteurs et en limitant les négociations aux opérations de prévention, l'Etat affaiblit donc considérablement la portée pratique du principe de coproduction. Cette hypothèse se vérifie à nouveau lorsque l'on étudie plus en détail le processus de délimitation des territoires concernés par les procédures contractuelles.

b. La sélection des territoires éligibles

246. La délimitation des premiers sites du Développement social des quartiers. Le processus de normalisation des projets locaux se poursuit avec la faculté dont bénéficie l'Etat de sélectionner les villes ou les agglomérations candidates pour contractualiser. A l'origine de la politique de développement social des quartiers, les lieux d'expérimentation ont été retenus pour leur exemplarité²⁰⁹. De ce caractère exemplaire

²⁰⁶ *Supra* n°193.

²⁰⁷ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 15. En octobre 2004, le ministère de la Justice a publié un « *Code de bonne conduite dans la circulation de l'information entre les maires et le ministère public* ». Disponible sur Internet : <http://www.justice.gouv.fr> (consulté le 20 mai 2006).

²⁰⁸ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 15.

²⁰⁹ « *Tout se passe comme si, à l'origine, les territoires composant la géographie prioritaire avaient été choisis autant en raison de leur situation d'exclusion « objective » qu'en fonction de leur capacité démonstrative par rapport à la mise en œuvre d'un nouveau type d'action publique* ». ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 83. L'auteur insiste sur le caractère paradoxal d'une telle démarche puisque « *les quartiers de la géographie prioritaire doivent être, misérables et*

découlait l'amplitude des marges de manœuvre concédées aux opérateurs locaux. Les élus locaux ont été associés à la procédure de sélection des projets et des sites. Les attributions de la Commission nationale de développement social des quartiers réduisaient l'arbitraire de l'Etat puisque le choix des collectivités candidates reposait sur une décision multipartite²¹⁰. Une formule similaire fut retenue en 1985 au sujet des contrats d'action de prévention. Le C.N.P.D. instruisait les projets et se prononçait sur l'affectation des crédits. Progressivement, l'Etat a néanmoins réinvesti son rôle d'arbitrage. Lors de la préparation du IX^e plan (1983-1988), la décision de porter le nombre d'opérations de développement social des quartiers à cent cinquante a provoqué un premier changement dans le mode de désignation des sites²¹¹. A partir d'une circulaire du 22 mai 1989, cette opération de sélection fut confiée aux Conseils régionaux et aux Secrétariats généraux aux affaires régionales (S.G.A.R.) dépendants des préfets de Région²¹². Cette réforme posa rapidement problème. L'implication des élus régionaux faisait primer des critères politiques dans la détermination des territoires de la politique de la ville et nombre d'entre eux refusaient de s'engager dans la démarche de développement social des quartiers. Pour rallier les collectivités territoriales à sa politique, les exigences de l'Etat quant à la nature des interventions financées et leur compatibilité avec la philosophie de l'approche globale ont été revues à la baisse. Ce contexte de moindre exigence a contribué au nouvel élargissement du dispositif à 400 sites durant le X^e plan (1989-1993)²¹³. Pour contrer le risque avéré d'une « logique de guichet », consistant pour les élus à demander toujours plus de subventions, l'Etat exigea qu'ils présentent des projets étoffés avant qu'il ne se prononce sur l'intérêt d'une démarche contractuelle. La D.I.V. espérait ainsi compenser la dimension politicienne du choix des sites par l'obligation faite aux collectivités locales de respecter strictement le *modus operandi* de la procédure de développement social des quartiers. Tous les échelons régionaux de l'Etat reçurent un « modèle type » d'appréciation des projets²¹⁴. Une stratégie similaire fut employée au sujet des politiques locales de lutte contre la délinquance, la circulaire du 17 août 1990 transférant l'instruction des projets de C.A.P.S. aux préfets de département.

247. Les modes de sélection accompagnant la politique contractuelle à partir des années 1990. L'abandon de la politique de développement social des quartiers au profit des contrats de ville a confirmé la soumission des projets locaux aux exigences nationales. Dans un premier temps, la sélection de treize sites d'expérimentation n'a donné lieu à aucune concertation. Seuls le délégué à la ville et le cabinet du Premier ministre se sont prononcés sur la question²¹⁵. Lors de la phase de généralisation, deux thèses se sont

violents tout en offrant le ressort militant et associatif suffisant pour trouver en eux-mêmes la solution aux problèmes qu'ils posent ».

²¹⁰ *Supra* n°185.

²¹¹ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, *op. cit.*, p. 115.

²¹² DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, *op. cit.*, p. 117. ; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 461.

²¹³ J. DONZELOT et P. ESTEBE précisent que « *Le critère de pertinence s'estompa au point que l'attribution d'une opération de développement social des quartiers ou d'une procédure voisine ne se trouva plus guère limitée que par les sommes globalement disponibles. La sélection technique fit place à la répartition politique. Car comment refuser à quiconque l'accès à ce grand fleuve tranquille qu'était devenu le DSQ ?* », in *L'Etat animateur*, *op. cit.*, p. 116.

²¹⁴ DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, *op. cit.*, p. 117.

²¹⁵ Selon le rédacteur d'un document interne à la D.I.V., « *on peut difficilement imaginer décision plus centrale et il en est resté une ambiguïté dans le partage des tâches entre le niveau national et le niveau local* ». MEJEAN P., cité in CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", *op. cit.*, p. 219.

affrontées au sein du gouvernement et de la D.I.V.²¹⁶. Le délégué à la ville, Y. DAUGE, souhaitait que la politique de la ville soit une politique des villes, c'est-à-dire que chaque collectivité produise son projet avec un financement de l'Etat fonction de leurs besoins et de la qualité des projets soumis. Matignon, soutenu par quelques chargés de mission de la D.I.V., entendait privilégier une politique de la ville, c'est-à-dire une définition centralisée des territoires éligibles. Le Premier ministre de l'époque refusait que les projets municipaux prévalent sur la volonté politique nationale. A la suite du discours présidentiel de Bron en 1991, c'est la seconde option qui s'est imposée²¹⁷. Pour enserrer les projets locaux dans les cadres géographiques d'une politique nationale de la ville, des sites prioritaires d'intervention ont été délimités par le centre. Pour J.-M. DELARUE, alors délégué interministériel à la ville, il fallait circonscrire le périmètre des sites par le biais d'un décret de classement²¹⁸. A l'aide de l'I.N.S.E.E., l'Etat a défini un ensemble d'opérations statistiques pour qualifier les territoires éligibles et « *constituer une figure rationnelle de la géographie prioritaire* »²¹⁹. Sur cette base, les préfets ont identifié les communes susceptibles de bénéficier d'un contrat de ville.

248. La coexistence d'une politique unilatérale de zonage. Cette classification centralisée des territoires éligibles illustre combien l'Etat peine à dépasser une méthodologie planificatrice sur la base de zonages. A l'image des premières Zones à Urbaniser en Priorité (Z.U.P.) créées en 1958 pour la construction des grands ensembles, de nombreux territoires sont encore délimités unilatéralement par l'Etat et coexistent avec les dispositifs contractuels²²⁰. Dès le début des années 1989, le gouvernement institue des Zones d'Education Prioritaire (Z.E.P.) au sein desquelles les établissements scolaires en difficulté bénéficient de moyens supplémentaires²²¹. Le gouvernement d' A. JUPPE, engagé à partir de 1995 dans la promotion d'un « *Plan Marshall pour les banlieues* », s'est appuyé sur un classement des territoires en zones urbaines sensibles (Z.U.S.), en zones de redynamisation urbaine (Z.R.U.) ou en zones franches urbaines (Z.F.U.)²²². Sous certaines conditions et à des degrés divers, les entreprises qui s'y installent bénéficient d'aides fiscales et d'exonérations de charges sociales²²³. Pour procéder au classement, l'I.N.S.E.E. a élaboré un indice synthétique d'exclusion (I.S.E.) qui tient compte de plusieurs variables : part des familles issues de l'immigration, proportion de jeunes de moins de 25 ans, taux de chômage, part de non-diplômés, potentiel fiscal de la commune, etc. Par cette méthode, le gouvernement souhaitait afficher une politique nationale,

²¹⁶ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 88 et s., DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 200 et s.

²¹⁷ « Ainsi, le projet de développement social urbain doit-il se dissocier de celui de la municipalité et apparaître comme le fruit d'un débat entre l'Etat et les municipalités concernées dans le cadre d'une politique nationale. La cadre contractuel précède logiquement et dynamise la réflexion sur le projet au lieu que celui-ci s'impose comme une condition nécessaire et suffisante ». DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 226.

²¹⁸ « L'enjeu consiste à transformer la géographie du X^e plan, essentiellement locale – fondée sur des réputations, des connaissances sensibles et empiriques, des histoires parallèles des quartiers et des villes – en un ensemble de territoires susceptibles de constituer un objet acceptable pour une politique nationale de lutte contre l'exclusion ». ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 89.

²¹⁹ Trois variables se sont imposées : la part des jeunes de moins de 25 ans dans la population, le nombre de chômeurs de longue durée et d'étrangers. *Ibid.*

²²⁰ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 136 et s.

²²¹ *Infra* n°550 et s.

²²² Cette classification sera consacrée législativement par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, *J.O.* n°266 du 15 novembre 1996, p. 16656 et s. ; ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 105 et s.

²²³ *Infra* n°557 et s.

fondée sur une géographie restreinte, précise et rationnelle²²⁴. Par rapport aux premières opérations de développement social des quartiers, cette définition centralisée des périmètres d'intervention démontre combien le Pacte de relance pour la ville a renoué avec un mode d'action traditionnel de l'Etat²²⁵. La sélection s'est faite de manière unilatérale, dans un rapport tenu avec l'édifice contractuel conçu au début du XI^e plan. Ce n'est que de façon marginale que les collectivités locales ont pu négocier les périmètres proposés par l'Etat. Cette mainmise étatique sur la procédure de délimitation des sites fut amplement dénoncée par les acteurs locaux à la fin des années 1990. Les élus ont dénoncé « *l'exterritorialité de la géographie prioritaire* », les catégories nationales promues par la D.I.V. soustrayant la délimitation des territoires à la maîtrise municipale²²⁶. En décembre 1998, le ministère de la Ville a donc proposé une nouvelle procédure pour le XII^e plan qui ne soit plus fondée sur une géographie *a priori* mais fasse primer le projet sur le découpage administratif²²⁷. Il n'en a rien été. Les Zones franches urbaines ont été reconduites et amplifiées par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, puis par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances²²⁸. La centralisation des procédures de sélection des sites perdure également en ce qui concerne les politiques de lutte contre la délinquance. Depuis janvier 2004, le gouvernement s'est investi dans un plan pilote destiné à vingt-trois puis vingt-cinq quartiers désignés unilatéralement par le ministère de l'Intérieur²²⁹. L'inscription territoriale de la politique de la ville et de lutte contre la délinquance relève donc d'un « *processus de centralisation politique* »²³⁰. Une fois cette phase de sélection terminée, il est en mesure de déterminer les règles de transaction entre partenaires, ce qui lui permet d'influer sur les résultats de la négociation contractuelle.

²²⁴ Cette géographie et ces critères de délimitation seront repris par la loi de 2003 relative à la rénovation urbaine. ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 98 ; ESTEBE P., "Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial", in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit., pp. 47-70.

²²⁵ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 169 ; HARDY J., "Mettre en œuvre les politiques. La réconciliation des dispositifs juridiques et des faits politiques", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit., p. 246 ; COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 20 et s.

²²⁶ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 103 ; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, 2 tomes, Paris, La documentation française, mars 1998.

²²⁷ *Ibid.*, p. 101.

²²⁸ V. également le décret n°2004-219 du 12 mars 2004 portant délimitation des zones franches urbaines créées en application de l'article 23 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, *J.O.* n°63 du 14 mars 2004, p. 4999 et s. ; décret n°2006-930 du 28 juillet 2006 portant création de zones franches urbaines en application de l'article 26 de la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, *J.O.* n°174 du 29 juillet 2006, p. 11303 et s.

²²⁹ Les préfets, en relation avec les maires et les procureurs de la République, ont préparé et engagé dans ces quartiers des plans d'action pour la sécurité et la prévention : renforcement de la répression des actes de violence et de délinquance, mise en place de politiques de prévention spécifiques à ces quartiers. Les quartiers concernés appartiennent aux communes de Nice, Nîmes, Toulouse, Grenoble, Saint-Dizier, Roubaix, Tourcoing, Pau, Strasbourg, Mulhouse, Creil, Noyon, Meaux, Mantes-la-Jolie, Sartrouville, Avignon, Corbeil-Essonnes, Clichy-la-Garenne, Nanterre, Aulnay-sous-Bois, Epinay-sur-Seine, Orly.

²³⁰ ESTEBE P., "Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial", op. cit.

c. La fixation a priori du cadre des coopérations

249. Une définition centralisée de l'architecture des contrats. Les procédures contractuelles sont conçues au sommet de l'Etat²³¹. L'ensemble des contrats qui intéressent, directement ou indirectement, les politiques de lutte contre la délinquance fait l'objet d'un encadrement formel et méthodologique important. Des circulaires ministérielles définissent précisément l'architecture des contrats, les différentes étapes de la démarche, les partenaires légitimes, les découpages thématiques souhaitables, le calendrier, etc²³². S'agissant des contrats de plan et des contrats de ville, cet encadrement est particulièrement prégnant. Le contrat de plan insère, selon la règle dite du « *noyau dur* », une liste de priorités étatiques non négociables²³³. Les circulaires qui s'y rapportent précisent également les règles de consultation des partenaires, le calendrier des opérations, les règles de négociation, les différents volets thématiques, etc²³⁴. Suivant la même démarche, le contrat de ville présente les différents stades de la procédure (déclaration d'intention, études, instances de pilotage, protocole d'accord, thématiques, etc.), le type de projets à privilégier, la durée des contrats, les dispositifs d'évaluation, les règles de financement, etc²³⁵. A l'inverse, les contrats locaux de sécurité semblent introduire une plus grande souplesse. Si la seconde circulaire sur les contrats locaux de sécurité du 7 juin 1999 envisage l'agglomération comme territoire pertinent d'intervention, l'assise territoriale et la durée du contrat ne sont pas fixées par l'Etat²³⁶. Aucun cadre formel de contractualisation n'est imposé²³⁷. Cela étant, les partenaires sont soumis à un certain nombre de règles (élaboration d'un diagnostic local de sécurité, mise en place de dispositifs de concertation et de suivi, etc.). La circulaire de 1997 ne se prive pas de la forme impérative (« *les contrats doivent définir...* », « *ces actions comporteront deux volets* »), au point que certains l'apparentent à un décret²³⁸. « *Diseur de la règle du contrat* »²³⁹, l'Etat n'est donc pas un partenaire ordinaire. Le constat porté par J.-C. THOENIG il y a dix ans n'a aucunement perdu sa pertinence. « *Tout se passe comme si l'interdépendance avec le monde extérieur était prise en charge par des formes bureaucratiques pures et comme si les situations concrètes, où les exécutants ont à travailler avec des partenaires, étaient programmables : qui doit faire quoi, avec qui et dans quelles circonstances* »²⁴⁰.

²³¹ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *Déviance et Société*, vol. 25, n°4, 2001, pp. 377-402 ; RANGEON F., "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", in INSTITUT DE LA DECENTRALISATION, *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 89-104.

²³² DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 123 ; CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", op. cit., p. 223.

²³³ Ce « noyau dur » ne représente pas moins de 75% des enveloppes financières attribuées par l'Etat aux contrats de plan. LEROY M., *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région*, Paris, L'harmattan, juin 2000, p. 45 et s.

²³⁴ Circulaire du 1^{er} juillet 1998 relative à la préparation des prochains contrats Etat – région, NOR : ATEX9003138C, J.O. n° 212 du 13 septembre 1998, p. 14042 et s. ; Circulaire du 31 janvier 1998 relative aux prochains contrats Etat – région, principes relatifs à leur architecture, NOR : PRMX9803136C, J.O. n° 212 du 13 septembre 1998, p. 13989 et s.

²³⁵ *Supra* n°203.

²³⁶ *Supra* n°200.

²³⁷ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", op. cit.

²³⁸ CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 120.

²³⁹ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit., p. 227.

²⁴⁰ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit., p. 365.

250. Un processus de normalisation des dispositifs locaux. La définition centralisée du cadre des coopérations préserve la dissymétrie politique qui existe entre l'Etat et les villes. En canalisant l'offre de négociation, l'Etat impose des modèles de conduite à ses partenaires et réduit corrélativement leurs marges de manœuvre. Ce rôle d'initiateur, s'il est loin de garantir la maîtrise de la démarche contractuelle, confère aux autorités centrales un poids indéniable dans la discussion des objectifs et la conduite de l'action²⁴¹. La technique contractuelle induit une normalisation des situations locales par la production centralisée de règles formelles, de schémas relationnels et de cadres d'intervention²⁴². En définissant une « *grammaire d'action publique* »²⁴³, l'Etat procède à « *une production du fond par la forme* »²⁴⁴. De nombreux élus considèrent ces contrats comme des « *contrats léonins* »²⁴⁵, des « *produits de l'Etat* » ou des « *contrats technocratiques* »²⁴⁶. Dans la même perspective, certains chercheurs analysent ces contrats comme un habillage de l'acte unilatéral²⁴⁷, comme des contrats « *d'adhésion* »²⁴⁸. En conséquence, « *plutôt qu'un retrait de l'Etat, il s'avère que la politique de la ville a représenté une redéfinition autoritaire d'un mode d'action incitatif, visant à contrôler les effets de la décentralisation* »²⁴⁹. Alors que la décentralisation avait encouragé une autonomisation progressive des politiques municipales de prévention, l'Etat réintroduit une forme de contrainte par l'encadrement formel de la concertation. En reprenant en main les dispositifs contractuels à partir des années 1990, le ministère de la Ville et la D.I.V. ont permis à l'Etat de se repositionner sur le terrain local²⁵⁰. Par le biais de la technique contractuelle, l'Etat fait rentrer les collectivités locales dans les cadres qu'il a définis, avec les moyens d'action qu'il a retenus et selon les processus qu'il a arrêtés²⁵¹. Alors que la technique contractuelle devait permettre la manifestation de l'autonomie de la volonté des acteurs, l'usage du contrat s'est répandu pour une raison inverse, à savoir l'encadrement de leurs décisions²⁵². Malgré les discours politiques en faveur d'une contextualisation locale de l'action publique²⁵³, la généralisation des procédures contractuelles s'est accompagnée d'une homogénéisation des dispositifs d'action au plan local. A bien des égards, on se trouve confronté à une logique de « *prêt-à-porter* » davantage que de « *sur-mesure* »²⁵⁴.

Cet encadrement méthodologique des contrats n'est pas illogique. Il n'est que la manifestation des nouvelles fonctions de l'Etat « *pédagogue* »²⁵⁵. Privé des instruments juridiques qui lui permettaient de contraindre les collectivités locales, il se contente de

²⁴¹ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 45.

²⁴² DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 123.

²⁴³ GILBERT C., SAEZ G., cités in *Ibid.*, p. 123.

²⁴⁴ CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", op. cit., p. 223.

²⁴⁵ LEROY M., *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat - Région*, op. cit., p. 584.

²⁴⁶ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 133.

²⁴⁷ RANGEON F., "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", in INSTITUT DE LA DECENTRALISATION, *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, op. cit. ; BRIVIN R., MUSSELIN C., "Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur", op. cit., pp. 575-595.

²⁴⁸ POULET-GIBOT LECLERC N., "La contractualisation des relations entre les personnes publiques", op. cit.

²⁴⁹ CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", op. cit., p. 210.

²⁵⁰ RANGEON F., "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", op. cit., p. 95.

²⁵¹ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 123.

²⁵² LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 320.

²⁵³ *Supra* n° 151.

²⁵⁴ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 130.

²⁵⁵ *Supra* n° 153.

guider ses partenaires. Néanmoins, la définition centralisée de modèles de conduite entre en contradiction avec la logique partenariale. Les acteurs locaux n'ont pas la maîtrise totale des coopérations qu'ils organisent. Si le sens de la contrainte étatique change, elle demeure bien présente²⁵⁶. Derrière le vocabulaire de l'« *Etat animateur* »²⁵⁷ resurgit l'inclination naturelle des administrations centrales à penser qu'il est nécessaire de maintenir une tutelle étatique à l'encontre des acteurs locaux. « *Les collectivités locales auraient des « leçons » à apprendre, des « normes » à intérioriser, des « calendriers » à respecter. Autrement dit, les collectivités locales agiraient dans un espace contrôlé par des « surveillants ». Les collectivités qui réussiraient seraient celles qui sont capables d'apprendre les leçons qui leur ont été données ; le bon élève, c'est aussi celui qui se soumet au savoir du maître* »²⁵⁸. Les procédures contractuelles n'engendrent donc pas une modification radicale des modes de faire de l'Etat. Les négociations qui s'engagent lui permettent d'expérimenter de nouveaux rapports d'autorité avec ses partenaires. A ces modes de contrainte détournés s'ajoute la pression exercée par les attributs traditionnels de l'Etat. En mobilisant l'ensemble de ses prérogatives, l'Etat s'assure le contrôle des dispositifs locaux de prévention et de sécurité.

B. L'Etat et la normalisation des pratiques dans le champ de la lutte contre la délinquance

251. Les attributs traditionnels de l'Etat au service de l'encadrement des acteurs. Si l'Etat structure à son profit les systèmes d'action locaux, d'autres prérogatives lui permettent d'influer directement sur les pratiques de ses partenaires et la nature de leurs interventions. En usant de ses attributions législatives et réglementaires, il encadre les pratiques des acteurs qui participent aux politiques de lutte contre la délinquance (A). En conditionnant ses participations financières à la poursuite des objectifs qu'il a seul définis, l'Etat influe sur la substance des engagements locaux (B).

1- Le monopole de la réglementation : un instrument de contrôle des acteurs

252. L'encadrement des activités des intervenants périphériques. Le pouvoir de légiférer confère à la puissance publique une position de surplomb. Dès la première moitié du XX^e siècle, l'Etat providence s'est appuyé sur l'encadrement juridique des activités des institutions charitables pour organiser leur mise sous tutelle et affirmer une politique sociale nationale²⁵⁹. En réalité, les administrations centrales établissent avec leurs partenaires le même type de relations qu'avec leurs propres personnels déconcentrés. Pour délimiter strictement leurs prérogatives et modes d'intervention, elles diffusent régulièrement des lois, des règlements et des circulaires ministérielles détaillées. L'Etat propulsif se sert du droit pour agir sur des sous-systèmes sociaux autonomes²⁶⁰. La réduction de leurs marges d'autonomie prend plusieurs formes²⁶¹. Elle opère par une

²⁵⁶ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 134.

²⁵⁷ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit.

²⁵⁸ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., pp. 134-135.

²⁵⁹ *Supra* n°58.

²⁶⁰ MORAND C.-A., *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 71.

²⁶¹ JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action*, op. cit.

fixation *a priori* des statuts et normes d'action des intervenants non étatiques. Les administrations déterminent les règles en matière de formation et de professionnalisation. A chaque fois, il s'agit de rendre les institutions ou leurs personnels plus perméables aux exigences de l'Etat. En conséquence, si l'Etat abandonne la gestion directe d'un ensemble d'interventions, il renforce son contrôle par le biais de la réglementation et de la supervision des activités engagées²⁶². Cet encadrement est d'autant plus fort que les risques d'atteintes au monopole pénal de l'Etat sont importants. Il est particulièrement prégnant en ce qui concerne les acteurs susceptibles d'empiéter sur les prérogatives régaliennes de l'Etat.

253. Les principales modalités d'encadrement des acteurs associés aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. La production réglementaire vise en premier lieu les initiatives de la société civile, marchande ou associative. Pour éviter tout dérapage, l'Etat a progressivement réglementé le secteur privé de la sécurité²⁶³. Les personnes autorisées à exercer de telles activités sont expressément référencées par la loi. Celle-ci définit les conditions d'accès à la profession, l'étendue des prérogatives des agents comme leurs zones d'action. Les sociétés privées de sécurité sont soumises à plusieurs obligations, sous peine de sanctions pénales : interdiction, sauf exception, de procéder à la surveillance de l'espace public ; interdiction de constituer des fichiers sur les personnes ; obligation d'obtenir l'agrément préfectoral pour exercer ; absence de condamnation pénale des dirigeants et employés, etc²⁶⁴. A ce sujet, la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme s'est attachée à renforcer les prérogatives du préfet en matière d'agrément. Ce dernier peut désormais être refusé à un individu lorsque son « *comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat* »²⁶⁵. Précédemment, la législation soumettait le refus d'agrément à la commission d'« *actes* » contraires à l'honneur, à la sécurité publique, etc. Les prérogatives des agents privés de sécurité sont par ailleurs strictement encadrées. Ils ne disposent d'aucun attribut de puissance publique, mais des seuls pouvoirs concédés à l'ensemble des citoyens : se défendre en cas de légitime défense et appréhender l'auteur d'un crime ou délit pour le conduire devant un officier de police judiciaire. Certes, la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne a élargi leurs prérogatives. Il leur est désormais permis, dans certaines circonstances, d'effectuer des palpations de sécurité. Néanmoins, c'est au préfet de définir par arrêté les événements qui le justifient, la durée et les lieux de contrôle. Le droit d'effectuer des palpations de sécurité est strictement circonscrit puisque sont exigées des « *circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique* » (article 3-1 de la loi du 12 juillet 1983). Les agents habilités à effectuer ces palpations sont soumis à des obligations supplémentaires,

²⁶² LABERGE D., "Futur pénal, fiction pénale : débat autour des notions de privatisation et de désinvestissement étatique", *Déviance et Société*, vol.12, n°2, 1998, pp. 169-175 ; VAILLANCOURT Y., "La privatisation, une notion fourre-tout ?", *in ibid.*, pp. 177-182.

²⁶³ *Supra* n°117 et s.

²⁶⁴ OCQUETEAU F., *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, *op. cit.*, p. 235 et s. ; OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, *op. cit.*, p. 103 et s., OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 151 et s. ; E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, *op. cit.*, p. 15 et s.

²⁶⁵ Loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *J.O.* n°20 du 24 janvier 2006, p. 1129 et s.

notamment en termes de formation²⁶⁶. Enfin, la police et la gendarmerie nationales assurent la surveillance des agences de sécurité privée et de leurs personnels²⁶⁷. Nombre d'entre elles sont même encadrées ou dirigées par d'anciens policiers ou militaires, retraités ou en détachement²⁶⁸.

Le même type d'encadrement réglementaire opère dans le domaine des systèmes de vidéosurveillance, ou encore des activités privées au sein des établissements pénitentiaires à gestion mixte. Pour l'installation de systèmes de vidéosurveillance, une autorisation préfectorale est exigée, après avis d'une commission départementale présidée par un magistrat du siège²⁶⁹. S'agissant des établissements pénitentiaires à gestion mixte²⁷⁰, les prérogatives des intervenants privés sont précisément codifiées. Seules des tâches de construction et de gestion sont susceptibles de leur être confiées. Ils ne participent pas aux fonctions de surveillance et de direction qui relèvent uniquement de l'Etat. L'administration pénitentiaire supervise leurs activités et le chef d'établissement dispose d'un pouvoir d'injonction directe à l'encontre de leurs agents²⁷¹. Ces derniers sont tenus d'exécuter immédiatement les ordres reçus en cas d'urgence ou de circonstances menaçant directement l'ordre intérieur ou la sécurité des personnes. En dernier ressort, le titulaire du pouvoir de décision demeure le directeur de la prison. Ces productions réglementaires indiquent que l'Etat, à défaut de pouvoir empêcher la croissance des activités privées de sécurité, s'efforce d'assainir et de codifier les pratiques²⁷². En aucun cas les opérateurs privés ne sont libres de leurs interventions. A l'identique, des lois et règlements précisent les conditions d'habilitation et déterminent strictement les tâches des acteurs associatifs qui interviennent dans le champ de la justice pénale²⁷³. Les attributs et les activités des médiateurs, des délégués du procureur, des contrôleurs judiciaires et des associations auxquelles ils appartiennent ont progressivement été réglementés (art. R15-33-30 et s. C.P.P.)²⁷⁴. Pour être habilités, ceux-

²⁶⁶ Décret n°2002-329 du 8 mars 2002 pris pour application de l'article 3-1 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983 et relatif à l'habilitation et à l'agrément des agents des entreprises de surveillance et de gardiennage pouvant procéder aux palpations de sécurité, *J.O.* n°59 du 10 mars 2002, p. 4459 et s. ; Décret n°2005-307 du 24 mars 2005 pris pour l'application de l'article 3-2 de la loi n°83-629 du 12 juillet 1983, relatif à l'agrément des agents des entreprises de surveillance et de gardiennage et des membres des services d'ordre affectés à la sécurité d'une manifestation sportive, récréative ou culturelle de plus de 1500 personnes, *J.O.* n°77 du 2 avril 2005, p. 5955 et s.

²⁶⁷ OCQUETEAU F., "Le secteur de la sécurité privée. Structuration economico-politique", *op. cit.*

²⁶⁸ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, *op. cit.*, p. 38 et s.

²⁶⁹ Cette commission est composée de cinq membres. Hormis ces magistrats y siègent un commerçant désigné par la chambre de commerce, un élu (le plus souvent maire), une personnalité qualifiée (un expert en risk management, un fonctionnaire de police à la retraite, etc.). RICHARD E., "La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise", *op. cit.* ; OCQUETEAU F., "Cinq ans après la loi « vidéosurveillance » en France, que dire de son application", *op. cit.* ; OCQUETEAU F., HEILMANN E., "Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance", *Droit et Société*, n°36-37, 1997, pp. 331-344.

²⁷⁰ *Supra* n°120.

²⁷¹ DELAGARDE C., HELLOIN C., HERZOG-EVANS M. et al., "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte à l'épreuve de l'expérience", *op. cit.* ; LAZERGES C., "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte : un exemple de politique criminelle participative", *op. cit.*

²⁷² OCQUETEAU F., "La sécurité privée en France. Etat des lieux et questions pour l'avenir", *op. cit.*

²⁷³ V. notamment le décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale et relatif notamment au stage de citoyenneté, à la composition pénale, aux sûretés prononcées dans le cadre d'un contrôle judiciaire et à la juridiction de proximité, *J.O.* n°227 du 29 septembre 2004, p. 16718 et s.

²⁷⁴ Décret n°2001-71 du 29 janvier 2001 modifiant le Code de procédure pénale et relatif aux délégués et aux médiateurs du procureur de la République et à la composition pénale, *J.O.* n°25 du 30 janvier 2001, p. 1595 et s. ; Décret n°2002-801 du 3 mai 2002 modifiant le Code de procédure pénale et relatif à l'habilitation des délégués et médiateurs du procureur de la République, des contrôleurs judiciaires et des enquêteurs de personnalité et à l'amende forfaitaire, *J.O.* n°105 du 5 mai 2002, p. 8716 et s. ; Décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale et relatif notamment au stage de citoyenneté, à la composition pénale, aux sûretés prononcées dans le cadre d'un contrôle judiciaire et à la juridiction de proximité, *op. cit.*

ci doivent répondre à plusieurs obligations préalables : ne pas avoir fait l'objet de condamnations, ne pas être investis de mandats électifs, présenter des garanties de compétence et d'impartialité. Le procureur est maître de la décision d'habilitation et peut la révoquer.

S'agissant des pouvoirs de police du maire, les procédures de recrutement et le statut des policiers municipaux sont strictement encadrés. Initialement, les élus disposaient de toute latitude pour recruter. A partir d'un décret du 24 août 1994, l'Etat a obligé les municipalités à recruter des agents parmi les candidats reçus au concours externe organisé par le Centre national de la fonction publique territoriale²⁷⁵. Ce texte précisait les conditions d'accès à la fonction, le régime statutaire, les obligations en termes de formation continue, etc. Cette uniformisation du statut des agents manifestait alors une forme d'étatisation qui, paradoxalement, s'appuyait sur la consolidation des polices municipales et non sur leur disparition²⁷⁶. Elle traduisait une « *remunicipalisation* » des polices, un retour à la situation antérieure à 1941. La loi du 15 avril 1999 conforte cette hypothèse²⁷⁷. Si le législateur a bien entériné le renforcement des attributions de la police municipale, c'est en contrepartie d'une multiplication des contrôles²⁷⁸. Cette loi a donc davantage contribué à resserrer les marges de manœuvre des élus municipaux qu'à les amplifier²⁷⁹. Pour exercer, les policiers municipaux doivent obtenir le double agrément du préfet et du procureur de la République, alors que seul l'agrément du procureur suffisait précédemment (art. L.412-49 al. 2 C. communes). Le port d'une arme suppose une autorisation nominative du représentant local de l'Etat (art. L.412-51 C. communes). Les policiers municipaux ont l'obligation de rendre compte aux officiers de police judiciaire territorialement compétents de tous les crimes, délits ou contraventions dont ils ont connaissance (art. 21-2 C.P.P.). Ce texte et ses décrets d'application contiennent également des dispositions visant au renforcement de la professionnalisation des agents (établissement d'un code de déontologie²⁸⁰, formation professionnelle continue²⁸¹, etc.). Enfin, dès lors que le service de police municipale comporte plus de cinq agents, l'exercice de l'ensemble des compétences prévues par la loi est subordonné à la conclusion d'une convention de coordination signée par le maire et le préfet (art. L.2212-6 C.G.C.T.)²⁸². Cette convention précise la nature et les lieux d'intervention des agents de police municipale, les modalités de concertation avec les forces de police nationales, etc. Le terme de convention ne semble pourtant guère approprié tant le procédé ressemble à celui des actes unilatéraux²⁸³. En précisant les types de clauses figurant dans la

²⁷⁵ Décret n°94-732 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale, *J.O.* n°198 du 27 août 1994, p. 12444 et s.

²⁷⁶ FERRET J., "Les polices municipales en France. Une perspective socio-politique", *op. cit.*, p. 283.

²⁷⁷ Loi n°99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales, *J.O.* n°89 du 16 avril 1999, p. 5607 et s.

²⁷⁸ FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *op. cit.*

²⁷⁹ MALOCHET V., "Les policiers municipaux entre hiérarchie municipale et partenaires locaux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 103-125.

²⁸⁰ Celui-ci a été établi par le décret n°2003-735 du 1^{er} août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale, *J.O.* n°180 du 6 août 2003, p. 13548 et s.

²⁸¹ Décret n°2000-51 du 20 janvier 2000 relatif à la formation continue obligatoire des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale, *J.O.* n°17 du 21 janvier 2000, p. 1092 et s.

²⁸² En juillet 2005, 1721 conventions de coordination étaient recensées par une mission inter-inspections. DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, *op. cit.*, p. 15.

²⁸³ DIEU F., "Les polices municipales dans les politiques publiques de sécurité : éléments sur la situation française", *R.I.C.P.T.*, 2004, n°2, pp. 177-188. Sauf exception, les élus n'ont jamais été en mesure d'en négocier le contenu. MARCUS M., "Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité", *op. cit.*

convention²⁸⁴, le décret n°2000-275 du 24 mars 2000 montre qu'il s'agit d'un « *vrai-faux* » contrat organisant une « *semi-tutelle* »²⁸⁵. Cette frénésie réglementaire est poussée à l'extrême. Pour éviter toute confusion avec ses propres services de police, l'Etat va jusqu'à réglementer dans les moindres détails les tenues, équipements et véhicules de service des policiers municipaux (couleur des uniformes, format des inscriptions « police municipale » sur les tenues, couvre-chef, etc.)²⁸⁶. Ces différents exemples démontrent que l'ouverture des activités de sécurité au profit des acteurs publics locaux et des sociétés commerciales ne signifie aucunement un désengagement de l'Etat. « *A la limite, la démultiplication de l'offre et son glissement apparent vers la municipalisation et la privatisation peuvent s'analyser en termes de subordination de l'ensemble des moyens aux politiques publiques de sécurité* »²⁸⁷.

254. La coopération contractuelle comme complément des interventions législatives traditionnelles. En réalité, la technique contractuelle ne constitue pas un modèle alternatif d'action publique, mais son complément²⁸⁸. Elle ne débouche pas sur la création d'un nouvel ordre juridique et coexiste le plus souvent avec les instruments juridiques traditionnels de l'Etat²⁸⁹. La plupart des programmes de la politique de la ville ne peuvent exister sans le secours de textes législatifs ou réglementaires (règles en matière d'habitat, etc.). De nombreux textes accompagnent sa mise en œuvre : loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, loi du 21 janvier 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, loi du 14 novembre 1996 relatif au pacte de relance pour la ville, loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine, etc. Cet encadrement législatif est d'autant plus prégnant dans le champ de la lutte contre la délinquance. Il appartient exclusivement à l'Etat de définir et de mener la politique pénale. Il ne pourrait y avoir de concession de compétences sans réformes législatives préalables. En toute hypothèse, les procédures de contractualisation trouvent leurs limites dans la structure de l'ordre juridique²⁹⁰. Elles ne sont pas susceptibles de remettre en cause la conception française, représentative et délibérative, de la démocratie²⁹¹. « *Si l'on voit émerger, avec la régulation, une conception différente du droit, cela ne signifie pas que celle-ci se substitue aux formes juridiques classiques, ni même que l'on soit en présence d'une configuration juridique radicalement nouvelle : le « droit de la régulation » en réalité associe « droit dur » et « droit mou », selon des modalités extrêmement variables ; et si la logique de la régulation travaille le droit existant, c'est en restant sous l'empire de sa*

²⁸⁴ Décret n°2000-275 du 24 mars 2000 déterminant les clauses de la convention type de coordination prévue à l'article L. 2212-6 du Code général des collectivités territoriales, *J.O.* n°73 du 26 mars 2000, p. 4731 et s. Cette convention précise la nature et les lieux des interventions des agents de police municipale, les modalités de coordination entre les forces de sécurité de l'Etat et les polices municipales, les modalités d'échanges d'informations, etc.

²⁸⁵ FROMENT J.-C., "La loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales : entre « semi-tutelle » et « vrai faux » contrat", *Pouvoirs locaux*, chron. droit et décentralisation, n°42, 1999, pp. 115-122 ; MALOCHET V., "Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires?", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, pp. 31-53.

²⁸⁶ Décret n°2004-102 du 30 janvier 2004 relatif à la tenue des agents de police municipale pris en application de l'article L.412-52 du Code des communes, *J.O.* n°28 du 3 février 2004, p. 2360 et s. ; Décret n°2005-425 du 28 avril 2005 relatif à la signalisation des véhicules de service des agents de police municipale pris en application de l'article L412-52 du Code des communes, *J.O.* n°105 du 7 mai 2005, p. 7906 et s.

²⁸⁷ SIMULA P., "Offre de sécurité et forces publiques régaliennes", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 135-159.

²⁸⁸ LASCOUMES P., VALLUY J. cités in MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, op. cit., p. 35.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), op. cit., p. 35.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 38.

rationalité »²⁹². Les lois consacrent d'ailleurs de plus en plus fréquemment l'existence des dispositifs contractuels²⁹³. Par exemple, les contrats locaux de sécurité ont été inscrits dans l'article premier de la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne²⁹⁴. De la sorte, le contrat devient un instrument intégré dans le dispositif de mise en œuvre d'une politique définie par la loi²⁹⁵. Nombre d'opérations ne peuvent donc exister sans une réglementation étatique préalable. Ceci confère à l'Etat un poids indéniable dans la définition des pratiques qui lui sont extérieures. Parallèlement, il use de ses capacités financières pour inciter ses partenaires à suivre ses recommandations.

2- Le poids des allocations de ressources : un moyen de pression sur les acteurs

255. Les modes de financement des politiques de lutte contre la délinquance : une question épineuse. Multiples, les enveloppes financières consacrées aux problématiques de la sécurité et de la prévention sont difficiles à évaluer. Cela étant, les informations disponibles sur le sujet démontrent que l'importance des sommes mobilisées (a) et les procédures par lesquelles l'Etat subventionne ses partenaires (b) permettent à ce dernier de peser sur la nature des opérations contractualisées.

a. Les enveloppes financières consacrées aux politiques publiques de lutte contre la délinquance

256. Des financements disparates. S'il est délicat de mesurer les engagements financiers de l'Etat en matière de lutte contre la délinquance, c'est qu'ils sont rattachés aux budgets de départements ministériels différents. Plusieurs documents²⁹⁶ permettent de mesurer les sommes allouées par l'Etat et ses partenaires en matière de prévention et de répression (α). Néanmoins, la piètre fiabilité d'un certain nombre de données chiffrées empêche de se prononcer définitivement sur la question des participations financières consacrées à ces politiques (β).

α - Les informations financières disponibles

257. Les budgets des administrations régaliennes. En premier lieu, il convient de prendre en compte les crédits de droit commun mobilisés par les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense dans le cadre de leurs propres champs de compétence. Si l'on dispose de données chiffrées sur leurs budgets respectifs, il est en réalité malaisé d'aboutir à une évaluation précise. Certaines dépenses ne concernent pas strictement la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la délinquance (contentieux civils pour le ministère de la Justice, secours aux personnes et aux biens pour la gendarmerie nationale, etc.)²⁹⁷. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a certes

²⁹² CHEVALLIER J., "L'Etat régulateur", *RF adm. publ.*, n°111, 2004, p. 481.

²⁹³ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.* p. 178 et s.

²⁹⁴ Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *J.O.* n°266 du 16 novembre 2001, p. 18215 et s.

²⁹⁵ MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *op. cit.*, p. 35 et s.

²⁹⁶ La plupart des informations chiffrées sur lesquelles nous nous appuyons proviennent des projets de loi de finances, des lois de finances initiales et des autres documents de présentation budgétaires publiés depuis 1995 (bleus, jaunes, verts budgétaires). Ces documents sont tous disponibles sur le site du ministère des Finances : http://www.minefi.gouv.fr/minefi/publique/budget_etat/index.htm (consulté le 11 mai 2005).

²⁹⁷ PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, *op. cit.*, p. 18 et s.

simplifié cette opération comptable²⁹⁸. Une nouvelle présentation thématique des financements, au travers des projets annuels de performance (P.A.P.) permet depuis 2006 de connaître les répartitions budgétaires par type de politiques publiques. Les crédits ministériels sont présentés pour chaque programme ministériel ou interministériel. Deux de ces programmes visent l'un la « sécurité », l'autre la « justice ». S'agissant du projet de loi de finances pour 2005, le ministère de l'Economie et des Finances a édité une préfiguration de cette nouvelle présentation. En ce qui concerne le programme « sécurité »²⁹⁹, les moyens de la police et de la gendarmerie nationales sont globalisés. Au total, sont rattachés à la fonction « sécurité » environ 13.7 Md€ en 2004 et 14 Md€ budgétisés dans le projet de loi de finances pour 2005 (soit une progression de 3.37%)³⁰⁰. Pour la police nationale, les financements sont ventilés à partir de plusieurs catégories d'action : ordre public et protection de la souveraineté (869 M€), sécurité et paix publiques (1.8 Md€), police judiciaire et concours à la justice (875 M€)³⁰¹. Parmi les missions de la gendarmerie nationale, on trouve l'ordre et la sécurité publics (2.764 Md€), le renforcement de la sécurité routière (661 M€), la contribution à la justice (1.4 Md€)³⁰². Pour ce qui concerne le programme « justice »³⁰³, les sommes engagées au titre de la conduite de la politique pénale et du jugement des affaires pénales sont isolées et estimées pour l'année 2005 à environ 988 M€, soit une progression de 3.89% par rapport à la loi de finances initiale de 2004³⁰⁴. Le budget de l'administration pénitentiaire est évalué à 1.87 Md€ pour 2005³⁰⁵. La protection judiciaire de la jeunesse dispose pour la même année de 676 M€³⁰⁶.

258. Les crédits affectés à la politique de la ville. Ils ont représenté, en tenant compte des contributions de l'ensemble des financeurs, environ 1.3Md€ en 1994, 2.4Md€ en 1996, 3.3Md€ en 1998, 5.3 Md€ en 2001 et 5.4Md€ en 2002³⁰⁷. Les dépenses de l'Etat en faveur de la politique de la ville sont pour partie isolées au sein de ce que l'on nomme les crédits spécifiques « ville ». Il s'agit de crédits budgétaires inscrits au ministère de la Ville et non contractualisés³⁰⁸. Incitatives et non substitutives, ces enveloppes financent ce qui relève de la coordination des programmes, du suivi et de l'évaluation de la phase de mise en œuvre. Elles sont également destinées au traitement de problèmes particuliers

²⁹⁸ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *J.O.* n°177 du 2 août 2001, p. 12480 et s.

²⁹⁹ Projet de loi de finances pour 2005, Avant-projets annuels de performance des programmes, Programme sécurité. Disponible sur Internet : http://minefi.gouv.fr/lof/downloads/521_pap_securite.pdf (consulté le 11 mai 2005).

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 3.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 7.

³⁰² *Ibid.*, p. 25.

³⁰³ Projet de loi de finances pour 2005, Avant-projets annuels de performance des programmes, Programme justice. Disponible sur Internet : http://minefi.gouv.fr/lof/downloads/521_pap_justice.pdf (consulté le 11 mai 2005).

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 21 et s. Selon les termes du projet annuel de performances, « cette action recouvre d'une part les moyens afférents à la conduite, par les parquets, de la politique générale de lutte contre la délinquance, en liaison avec les préfets et les administrations concernées : ils dirigent, contrôlent les enquêtes et statuent sur les suites qui peuvent leur être réservées. Cette action concerne d'autre part l'ensemble des décisions rendues par les juridictions judiciaires, Cours d'appel, Tribunaux de grande instance, Tribunaux pour enfants et Tribunaux d'instance qui se prononcent sur la culpabilité des personnes poursuivies et sur les peines qui leur seront le cas échéant appliquées. Elles statuent également sur le dédommagement des victimes ».

³⁰⁵ Pour les fonctions de garde et de contrôle des personnes placées sous main de justice (1.18 Md €), l'accueil des personnes en détention (415 M€), l'accompagnement et la réinsertion (120 M€).

³⁰⁶ Sur cette somme globale, environ 246 M€ concernent la mise en œuvre des décisions judiciaires à l'encontre des mineurs délinquants. Le solde bénéficie à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs, des actions de soutien et de formation.

³⁰⁷ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 153 ; Jaunes budgétaires consacrés à la politique de la ville pour les années 2001 et 2002.

³⁰⁸ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 117 et s.

qui ne peuvent être pris en compte par les budgets de droit commun des autres ministères³⁰⁹. En quelque sorte, il s'agit de la traduction financière des missions du nouvel « *Etat animateur* »³¹⁰. Gérés par la D.I.V., mais déconcentrés à près de 90% au profit des préfets de département, ces crédits financent les actions inscrites dans les contrats de ville ou les C.L.S.³¹¹. En progression constante, ils sont passés de 139 M€ en 1994 à 434.8 M€ en 2005³¹². N'ayant pas vocation à se substituer aux budgets classiques des ministères, ils ne représentent qu'une faible part des sommes consacrées à la politique de la ville, soit 8% de l'effort financier global en 2001³¹³. Certains sont regroupés au sein du Fonds d'intervention pour la ville (F.I.V.), rattaché au ministère de la Ville et destiné à abonder les budgets des collectivités locales et des associations. En 1999, 97.7 M€ provenaient du ministère de la Ville et 34.45 M€ d'autres ministères³¹⁴. Les enveloppes financières du F.I.V. sont en constante augmentation : 102.8 M€ en 1997, 108.5 M€ en 1998, 132.2 M€ en 1999 et 184.62 M€ en 2004. Pour la première fois dans le projet de loi de finances pour 2005, les sommes affectées au F.I.V. ont été revues à la baisse puisqu'elles étaient alors estimées à 127.55 M€. Le F.I.V. mobilise essentiellement des crédits de fonctionnement (131.62 M€ en 2004 et 83.15 M€ en 2005) destinés à financer les équipes M.O.U.S., les postes de chargés de mission, les actions de prévention de la délinquance (prévention de la récidive, alternatives à l'emprisonnement, projets en direction des jeunes en difficulté, financement des Maisons de la justice et du droit, d'associations d'aide aux victimes, etc.), des actions de formation et d'insertion, des études ou des expertises, etc³¹⁵. Au titre des investissements, il contribue à financer des études de faisabilité, des travaux de construction, des acquisitions immobilières et l'achat de matériels d'équipements. D'autres crédits spécifiques « ville » soutiennent des programmes distincts : le programme « Ville Vie Vacances »³¹⁶, le dispositif « adultes-relais »³¹⁷, le programme de rénovation urbaine³¹⁸, etc.

Il convient d'ajouter à cet effort financier les crédits ordinaires comptabilisés sur les budgets propres des différents départements ministériels et affectés à la politique de la ville. Selon le projet de loi de finances pour 2005, ceux-ci sont passés de 732 M€ en 1994 à 2184.62 M€ en 2005³¹⁹. Sur ses propres budgets, le ministère de la Justice a dédié 72.91 M€ à la politique de la ville en 2003, 80.75 M€ en 2004 et projetait d'engager 82.92 M€ pour l'année 2005³²⁰. Pour les mêmes années, les engagements du ministère de l'Intérieur représentaient respectivement 931.67 M€, 938.32 M€ et 938.35 M€. Quant au ministère de l'Education nationale, 548.96 M€ ont été dépensés en 2003, 576.48 M€ en

³⁰⁹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 165 et s.

³¹⁰ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit.

³¹¹ ESQUIAGE G., "Le financement de la politique de la ville", *Après-demain*, n°359, 1993, pp. 10-13 ; ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 117.

³¹² Outre ces deux années, les jaunes budgétaires « ville » indiquent des enveloppes de 209 M€ en 1997, 255 M€ en 1999, 299 M€ en 2000, 368.04 M€ en 2003.

³¹³ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 169.

³¹⁴ En 1999, le ministère de la culture a transféré au F.I.V. environ 9 M€, le ministère de la jeunesse et des sports 5 M€, le ministère de l'aménagement du territoire environ 2 M€, le ministère de la justice environ 300 000€, le ministère des affaires sociales et du travail 17.38 M€. ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 125 et s.

³¹⁵ Circulaire du 4 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/04042002finan.pdf> (consultée le 15 mai 2005).

³¹⁶ *Infra* n°562 et s.

³¹⁷ Environ 36.65 M€ en 2003, 53 M€ en 2004 et 47 M€ dans le P.L.F. 2005.

³¹⁸ *Infra* n° 537 et s.

³¹⁹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 178 ; Jaune budgétaire « ville » pour l'année 2005, p. 16. La progression de ces fonds est constante : 817 M€ en 1995, 1071 M€ en 1996, 1114 M€ en 1997, 1395 M€ en 1998 (+25.2%), 1829 M€ en 1999 (+31.1%), 1863 M€ en 2000 ; 2370 M€ en 2001 (+27.2%), 2240.55 M€ en 2003, 2219.3 M€ en 2004.

³²⁰ Jaune budgétaire « ville » pour l'année 2005, p. 16.

2004 et 572.95 M€ ont été budgétisés pour 2005³²¹. Certains de ces crédits sont contractualisés par l'intermédiaire des contrats de plan. Pour la période 2000-2006, l'Etat s'est engagé à consacrer 2702.61 M€ aux procédures contractualisées de la politique de la ville, dont 1647.17 M€ au titre des contrats de plan Etat-région. 15.8 M€ des crédits contractualisés des C.P.E.R. ont été affectés aux opérations de prévention de la délinquance et de sécurité en 2004³²². Pour être précis, il convient de mentionner d'autres crédits intégrés dans le budget global de la politique de la ville : les prêts de la Caisse des dépôts et consignations concédés aux acteurs de la politique de la ville (collectivités locales, associations)³²³ ; les exonérations fiscales et sociales du dispositif du pacte de relance pour la ville (Z.R.U., Z.F.U.)³²⁴ ; la Dotation de solidarité urbaine (D.S.U.)³²⁵ ; les crédits du Fonds de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (F.A.S.I.L.D.)³²⁶.

259. Les fonds européens. Depuis 1994, l'Union européenne participe aux politiques nationales de la ville par le biais du Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R) et du Fonds social européen (F.S.E)³²⁷. A partir de critères d'éligibilité précis (taux de chômage de longue durée supérieur à la moyenne communautaire, niveau élevé de pauvreté, taux de criminalité, faible niveau d'éducation, etc.), des « zones en reconversion industrielle » et des « zones urbaines en difficulté » bénéficient de crédits affectés aux Objectifs 2 et 3 de l'Union³²⁸. Des subventions européennes sont également débloquées par le biais du programme d'initiative communautaire (P.I.C.) URBAN destiné à la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise. Pour la période 2000-2006, les sommes versées à la France atteignent environ 221 M€ par année³²⁹. Les Etats membres conservent la maîtrise de l'affectation des crédits³³⁰. Eu égard au principe de subsidiarité, les interventions communautaires sont conçues comme étant des compléments, des prolongements d'actions conduites par les autorités nationales. Soumis à un principe d'additionnalité, l'effort communautaire est conditionné

³²¹ *Ibid.*, p. 16.

³²² Vert budgétaire « ville » de l'année 2004.

³²³ 1.02 Md€ en 2004 et l'estimation est d'environ 1.6 Md€ dans le P.L.F. 2005.

³²⁴ 648 M€ en 2004 et 792.10 M€ dans le P.L.F. 2005.

³²⁵ 463.58 M€ en 2004 et 589.75 M€ dans le P.L.F. 2005.

³²⁶ Il s'agit de la nouvelle dénomination, depuis 2001, du fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (F.A.S.). Depuis le décret n°2006-945 du 28 juillet 2006, il est remplacé par une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. *J.O.* n°175 du 30 juillet 2006, p. 11376 et s.

³²⁷ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville, op. cit.*, p. 120.

³²⁸ La distribution des fonds structurels répond aux trois objectifs définis par l'Union pour la période 2000-2006. L'Objectif 1 vise à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement. L'Objectif 2 consiste à assurer la reconversion économique et sociale des régions en développement présentant différentes spécificités : zones en reconversion industrielle, zones rurales en déclin, zones en crise dépendant de la pêche et zones urbaines en difficulté. L'Objectif 3 vise à adapter et moderniser les systèmes d'éducation, de formation et du marché du travail. Il soutient notamment des mesures d'insertion professionnelle des personnes menacées d'exclusion du marché de l'emploi. ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville, op. cit.*, p. 120.

³²⁹ Jaune budgétaire « ville » pour l'année 2005, p. 14 ; HARDIMAN S., JONES S., MCADAM S., HALLSWORTH S., ALLAIN A., *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés*, Tendances de la Cohésion sociale, n°8, éd. du Conseil de l'Europe, 2004, p. 73 et s.

³³⁰ La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a néanmoins introduit davantage de décentralisation dans la gestion des fonds structurels. Son article 44 dispose « qu'à titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'Etat peut confier aux régions [...] si elles en font la demande, ou, si celles-ci ne souhaitent pas participer à une expérimentation, aux autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de paiement de programme relevant, pour la période 2000-2006, de la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté européenne. L'Etat peut aussi confier cette mission aux conseils généraux lorsque les actions relèvent du Fonds social européen ». Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *J.O.* n°190 du 17 août 2004, p. 14545 et s.

dans son montant par les engagements financiers des Etats et de leurs collectivités territoriales. Les fonds européens sont principalement affectés au financement de projets à caractère économique, de requalification urbaine et de réhabilitation de la fonction commerciale dans les quartiers. En France, ils sont notamment dédiés aux opérations de réhabilitation des quartiers, au programme T.R.A.C.E pour l'emploi des jeunes et à des opérations de revitalisation économique. Certaines subventions européennes concernent, plus ou moins directement, la lutte contre la délinquance et l'insécurité : extension de l'école de la deuxième chance à Marseille³³¹, développement de la médiation sociale à La Ricamarie (Loire)³³², versements de crédits à la M.I.L.D.T.³³³, etc. En 2001, les fonds européens ont permis de financer 0.87% des actions menées dans le cadre des C.L.S.³³⁴. Enfin, la Commission européenne subventionne également des projets relevant spécifiquement de la lutte contre la délinquance. Ces affectations de crédits visent essentiellement les programmes de recherche et d'échanges de pratiques : le programme « Grotius-pénal », le programme « Oisin » et le programme « Hippocrate »³³⁵.

260. Les sommes engagées par les collectivités territoriales. Les contributions financières des collectivités locales, qui représentaient 152 M€ en 1996, ont atteint, selon une progression constante, 910M€ en 2004 et 960M€ selon le projet de loi de finances pour 2005³³⁶. Pour l'année 2003, la participation des Conseils régionaux à la politique de la ville a été estimée à 106 M€, soit 11.98% des sommes globales investies par les collectivités locales (crédits de droit commun et crédits contractualisés des C.P.E.R.). Pour la même année, les Conseils généraux ont participé à la politique de la ville pour un montant de 115 M€ (12.99%) et les communes pour un montant de 664 M€ (75%). A ces fonds propres s'ajoutent les sommes récoltées par le biais du Fonds de solidarité des communes d'Ile de France (F.S.C.R.I.F.) qui correspondent à environ 110 M€ par an³³⁷. En 2001, dans le champ de la sécurité et de la prévention, les communes et les E.P.C.I. ont financé 36.19% des actions des C.L.S., les Conseils généraux 9.86%, les Conseils régionaux 2.63%³³⁸. En 2003, les collectivités locales auraient dans leur ensemble affecté 56 M€ aux opérations de prévention de la délinquance³³⁹, 12 M€ à la prévention des

³³¹ La subvention du F.S.E. au titre de l'Objectif 2 visait à financer de nouveaux supports de formation sur médias informatiques. Informations disponibles sur Internet : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/obj1_2_Fichex_marseille.pdf (consultées le 26 mai 2005).

³³² Engagée depuis janvier 2003, l'opération consiste à assurer une « présence de nuit » pour la surveillance et la tranquillité dans les immeubles de l'Office départemental d'H.L.M. Pour la période 2003-2005, le F.E.D.E.R. finance le projet à hauteur de 22.69%. Informations disponibles sur Internet : http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/obj1_2_fichex_ricamarie.pdf (consultées le 26 mai 2005).

³³³ 4.5 Millions de francs (0.68 M€) versés par le F.S.E. en 2000. DU LUART R., *Que fait la MILDT de son argent ? Contrôle budgétaire de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie*, Les rapports du Sénat, n°28, octobre 2001, p. 34.

³³⁴ CELLULE INTERMINISTERIELLE D'EVALUATION DES C.L.S., citée in CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 125.

³³⁵ *Supra* n°111.

³³⁶ La progression des dépenses des collectivités territoriales en faveur de la politique de la ville est particulièrement manifeste depuis la seconde moitié des années 1990. 381 M€ ont été dépensés par les collectivités locales en 1998, 587 M€ en 2000, 763 M€ en 2001 et 885 M€ en 2003. COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 153 ; Jaune budgétaire « ville » pour l'année 2005, p. 73.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ CELLULE INTERMINISTERIELLE D'EVALUATION DES C.L.S., citée in CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 125.

³³⁹ Parmi ces financements sont comptabilisés les engagements qui concernent la médiation sociale et familiale, les actions de soutien à la parentalité, la prévention précoce et l'accompagnement des jeunes, la lutte contre les violences scolaires, la prévention de la récidive, l'aide aux victimes et la mise en place de maisons de la justice et du droit. Jaune budgétaire « ville » pour l'année 2005, p. 30 et s.

toxicomanies et 23.6 M€ au programme V.V.V.³⁴⁰. Dans certaines villes, les sommes engagées sont de plus en plus conséquentes. La municipalité de Nantes a ainsi consacré à la prévention et la tranquillité publique 636 140€ en 2001³⁴¹, 925 937€ en 2002³⁴², 1 369 102€ en 2003³⁴³, et 1 520 326€ en 2004³⁴⁴. Il faut ajouter à ces montants les sommes engagées au titre de la police municipale, comptabilisées au titre des dépenses du service de la réglementation et de la police municipale. L'opération est néanmoins malaisée. Les rapports d'activité des services de la ville n'isolent pas, au sein des dépenses du service de la réglementation, celles directement afférentes aux activités de la police municipale en matière de tranquillité publique³⁴⁵. Il n'est pas possible d'entrer dans les détails de la répartition budgétaire. Le plus souvent, les informations communiquées présentent des financements globaux qui précisent peu, ou pas, le coût de chacune des mesures engagées. C'est l'un des grands reproches que l'on peut adresser à la comptabilité publique en général. S'il est possible de déterminer les grandes masses financières qui circulent, il est plus délicat d'isoler le coût de chaque programme. Ces opérations comptables sont d'autant plus difficiles que nombre de méthodes évaluatives portent à discussion.

β- Les imperfections des évaluations financières

261. Les inexactitudes des comptabilisations financières. En réalité, il semble quasi-impossible, à moins d'être fin spécialiste des finances publiques, de se prononcer sur la question des budgets consacrés aux politiques publiques de lutte contre la délinquance. Généralement, les dépenses présentées agglomèrent les autorisations de programmes (A.P.) et les crédits de paiement (C.P.)³⁴⁶. Cette présentation conduit à surévaluer les crédits réellement affectés. Certains ont une vocation pluriannuelle et seront consommés sur plusieurs années. Selon la Cour des comptes, ces majorations représentaient 9% du budget global de la politique de la ville en 1997 et 21% en 2001, soit environ 100 M€³⁴⁷. Bien d'autres postes budgétaires surévaluent les contributions de l'Etat. S'agissant des crédits destinés à la politique de la ville, les versements de l'ancien F.A.S.I.L.D. étaient

³⁴⁰ *Ibid.*, p. 37 et s.

³⁴¹ MAIRIE DE NANTES, *Rapport d'activité 2001 des services de la ville de Nantes*, p. 58. Disponible sur Internet : http://www.nantes.fr/ext/rapan_2001/pdf/ra-act.pdf (consulté le 3 août 2005).

³⁴² MAIRIE DE NANTES, *Rapport d'activité 2002 des services de la ville de Nantes*, p. 145. Disponible sur Internet : http://www.nantes.fr/ext/rapan_2002/pdf/ra-act.pdf (consulté le 3 août 2005).

³⁴³ MAIRIE DE NANTES, *Rapport d'activité 2003 des services de la ville de Nantes*, p. 155. Disponible sur Internet : http://www.nantes.fr/ext/rapan_2003/pdf/ra-act.pdf (consulté le 3 août 2005).

³⁴⁴ MAIRIE DE NANTES, *Rapport d'activité 2004 des services de la ville de Nantes*, p. 156. Disponible sur Internet : http://www.nantes.fr/ext/rapan_2004/pdf/ra-act.pdf (consulté le 3 août 2005). Ce budget n'était que de 400 000 francs en 1988. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 179.

³⁴⁵ L'analyse de ces documents budgétaires est aussi complexe que celle qui concerne les documents comptables de l'Etat. Ces rapports d'activité procèdent à des découpages sectoriels qui permettent difficilement des calculs précis. A cet égard, le rapport d'activité de l'année 2004 est plus précis. Il indique que 626 171€ ont été consacrés aux activités de la police municipale. MAIRIE DE NANTES, *Rapport d'activité 2004 des services de la ville de Nantes*, *op. cit.*, p. 152. Il serait néanmoins nécessaire de déduire de ce budget le coût des activités de la police municipale qui ne relèvent pas directement de la tranquillité publique (foires, marchés, etc.).

³⁴⁶ Les autorisations de programmes constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programmes correspondantes. COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 154. Depuis la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les autorisations de programmes sont devenues des « autorisations d'engagement ». BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, L.G.D.J., 6^e éd., 2002, p. 272 et s.

³⁴⁷ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 159.

comptabilisés alors qu'il s'agissait d'un établissement public administratif financé par des contributions autres que celles de l'Etat (C.A.F., Caisse des dépôts, etc.). Cette majoration indue représentait 110 M€ en 2001³⁴⁸. Le budget « ville » tient également compte des prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations, par définition remboursables³⁴⁹, et des fonds européens que l'Etat ne fait que gérer³⁵⁰. La dotation de solidarité urbaine (D.S.U.) est considérée pour la totalité de son montant alors qu'il ne faudrait tenir compte que des sommes affectées aux communes engagées dans les dispositifs contractuels de la politique de la ville³⁵¹. Il en va de même des financements affectés à la lutte contre la toxicomanie, entièrement comptabilisés alors que les problèmes liés à la drogue ne concernent pas uniquement la géographie prioritaire de la politique de la ville³⁵². Ces défauts de comptabilisation laissent penser que les présentations budgétaires sont dénaturées pour afficher des engagements étatiques en hausse³⁵³. Pour conclure sur ce point, il faut ajouter qu'une partie des crédits mentionnés dans les lois de finances n'est finalement pas consommée. Les crédits du ministère de la Ville ont été dépensés à 66.87% en 2000, 72.88% en 2001 et 83% en 2002³⁵⁴. La loi de finances n'établit que des autorisations budgétaires et n'emporte pas une obligation absolue d'exécution en matière de dépenses³⁵⁵. Elle affronte régulièrement des procédures de report ou d'annulation de crédits. Pour se faire une idée des sommes réellement engagées, il convient donc de minorer les engagements financiers recensés dans les lois de finances initiales. Malheureusement, peu d'indications sont publiées quant à l'exécution des dépenses des années antérieures³⁵⁶.

S'agissant des financements locaux, il est tout aussi délicat de circonscrire précisément les montants investis. La D.I.V. peine à répertorier les contributions locales. Les documents budgétaires se contentent généralement de simples estimations. Malgré les efforts consentis par la D.I.V. pour améliorer ses outils d'analyse financière, il est quasi impossible d'établir un bilan chiffré des dispositifs contractuels de la politique de la ville³⁵⁷. Les documents de suivi financier ne sont pas homogènes au plan local. Il existe peu d'informations sur les crédits de droit commun et les types de financements comptabilisés sont divers suivant les lieux. Dans les présentations budgétaires de l'Etat, les dépenses locales sont souvent minorées. Seuls les financements inscrits dans les contrats de ville étant recensés, une partie des crédits de droit commun des collectivités locales concourant aux objectifs de la politique de la ville n'est pas comptabilisée³⁵⁸. En réalité, les acteurs institutionnels qui produisent des évaluations chiffrées ont peu

³⁴⁸ *Ibid.*, p. 158.

³⁴⁹ En réalité, il ne faudrait tenir compte que du coût de l'emprunt. Pour l'année 2005, ce coût est estimé à 123 M€ alors que le montant des prêts considérés est estimé à 1.6 Md€. Jaune budgétaire « ville » pour l'année 2005, p. 18.

³⁵⁰ LEROY M., "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat - région", *op. cit.*

³⁵¹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 159.

³⁵² *Ibid.*, p. 181. Dans le même sens, le budget ville additionne l'ensemble des subventions versées aux missions locales et aux P.A.I.O. pour l'insertion professionnelle, le financement de la totalité des emplois-jeunes alors que 10% seulement sont nommés sur les territoires de la politique de la ville, le financement de la totalité des Z.E.P. alors que certaines ne sont pas situées en zones urbaines sensibles, etc.

³⁵³ SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, *op. cit.*, p. 43 ; LEROY M., "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat - région", *op. cit.*

³⁵⁴ Jaunes budgétaires « ville » de 2001 à 2003.

³⁵⁵ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 333.

³⁵⁶ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 158. A cet égard, la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est venue encadrer la pratique des reports et annulations de crédits. Le montant des crédits annulés ne peut désormais dépasser 1.5% des crédits ouverts par la loi de finances initiale.

³⁵⁷ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 182 et s.

³⁵⁸ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 160.

d'intérêt politique à valoriser les contributions de leurs partenaires³⁵⁹. Par le biais de manipulations comptables, certaines institutions publiques tentent de minorer les sommes consacrées par leurs associés, de manière à grossir artificiellement leur propre participation. Entre autres, l'Etat inclut les fonds européens au titre de sa participation dans les contrats de plan et certaines collectivités locales comptabilisent le coût d'interventions qui n'ont qu'un lien ténu avec les objectifs de la politique de la ville³⁶⁰.

262. Des évaluations budgétaires problématiques. Parmi les engagements financiers présentés, il est délicat d'isoler ce qui relève strictement des politiques de lutte contre la délinquance. Globalement, circonscrire les dépenses consacrées aux secteurs de la sécurité et de la prévention par rapport à l'ensemble plus vaste de la politique de la ville est une opération qui soulève de nombreuses difficultés. Les montants présentés globalisent les interventions de chaque département ministériel sans que celles-ci soient détaillées quant à leur coût³⁶¹. Si la nouvelle présentation thématique issue de la loi organique du 1^{er} août 2001 permet de calculer plus facilement les crédits destinés à ces politiques, les avancées réalisées sont relatives. Alors qu'il s'agit de produire une lecture interministérielle et transversale des budgets, isoler une mission « sécurité » comme unité de présentation introduit un nouveau découpage sectoriel. Par nature, il est impossible de définir strictement ses frontières. A ce sujet, on peut regretter que le programme « sécurité » ne recense pas les dépenses des services des douanes, des impôts, du travail ou de la concurrence dans le domaine du contrôle des infractions pénales. Les lois de programmation relatives à la justice, à la sécurité intérieure ou à la ville ne permettent pas davantage de connaître la répartition des masses financières³⁶². Si ces lois de programmation informent sur les engagements pluriannuels de l'Etat, elles se situent hors du cadre budgétaire proprement dit et sont dépourvues de force obligatoire. Il s'agit d'une sorte de « *contrat moral* », sans effet juridique, et dont la vocation ne dépasse guère l'effet d'affichage³⁶³.

A ce jour, seules deux recherches ont tenté d'isoler les dépenses de sécurité et de prévention sur les périodes allant de 1998 à 1991 et de 1992 à 1996³⁶⁴. Près de 1196 francs par habitant, soit 182.32€, auraient été prélevés en 1996 sous forme d'impôts et de taxes pour financer les institutions chargées de faire appliquer la loi, juger les auteurs d'infractions, leur faire subir leur peine et tenter de prévenir la délinquance³⁶⁵. Les dépenses de « sécurité intérieure » auraient augmenté de près de 20% entre 1992 et 1996.

³⁵⁹ LEROY M., *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat – région*, op. cit., p. 171.

³⁶⁰ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 76.

³⁶¹ LEROY M., *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat – région*, op. cit., p. 87. Par exemple, le jaune budgétaire « ville » relatif au projet de loi de finances 2005 précise que le ministère de la défense a consacré 18.24 M€ à la prévention de la délinquance en 2004 et son engagement est estimé à 19.8 M€ pour 2005. Pour autant, aucune indication n'est fournie sur la définition de la « prévention » retenue par la gendarmerie pour isoler les dépenses affectées à cette mission. On peut notamment s'étonner du fait que le ministère de la défense comptabilise au titre de sa participation des frais d'alimentation (0.02M€ en 2005). A l'identique, les moyens de fonctionnement de la police consacrés aux opérations de prévention de la délinquance, qui représentent 113.6M€ pour les années 2004 et 2005, ne sont pas détaillés quant à leur affectationJaune budgétaire « ville » 2005, p. 87 et s.

³⁶² Pour un exemple récent, la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure informe sur de nombreux engagements financiers de l'Etat. *J.O.* n°202 du 30 août 2002, p. 14398 et s.

³⁶³ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, op. cit., p. 273 et s.

³⁶⁴ GODEFROY T., LAFFARGUE B., *Les coûts du crime en France. Les dépenses de sécurité : les données pour 1988 à 1991*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°66, 1993 ; PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, op. cit.

³⁶⁵ PALLE C., GODEFROY T., *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, op. cit., p. 7.

Pour l'année 1996, les dépenses de contrôle des infractions³⁶⁶ sont évaluées à 16 Md de francs (2.44 Md€) pour la gendarmerie nationale et 21 Md de francs (3.2 Md €) pour la police nationale. 1.97 Md de francs (0.3 Md€) aurait été dépensé pour les opérations de surveillance et de contrôle des infractions des douanes et 4.2 Md de francs (0.64 Md€) pour les autres agences intervenant dans la répression des infractions (direction générale des impôts, inspection du travail, URSSAF, direction générale de la concurrence). En ce qui concerne la justice, les dépenses en matière pénale sont estimées à 13.2 Md de francs (2 Md€), dont 6.7 Md de francs (1 Md €) pour l'administration pénitentiaire et 1.34 Md de francs (0.2 Md€) pour la protection judiciaire de la jeunesse³⁶⁷. Etant donné le flou de la notion de prévention sociale, C. PALLE et T. GODEFROY reconnaissent leur difficulté à produire des estimations incontestables. A défaut, ils considèrent qu'un tiers des crédits dédiés à la politique de la ville en 1996 a été consacré à la prévention de la délinquance, soit 4.37 Md de francs (0.66 Md€). Ils ajoutent environ 1 Md de francs (0.16 Md€) au titre de l'aide sociale d'Etat (centres d'hébergement et de réadaptation sociale, aide sociale aux sans domicile fixe) et 8.5 Md de francs (1.3 Md€) au titre de l'aide sociale départementale (A.S.E.)³⁶⁸. Dans l'ensemble, les dépenses publiques de prévention et de répression des infractions auraient représenté plus de 72 Md de francs (11 Md€) en 1996. Si ces évaluations méritent d'être actualisées, les données chiffrées qui renseignent sur la période actuelle démontrent que les sommes investies par l'Etat sont importantes, et le plus souvent croissantes. Or, une part non négligeable de ces enveloppes budgétaires n'est pas utilisée directement par les services de l'Etat. Par le biais des mécanismes traditionnels de la subvention ou des formes contemporaines de contractualisation, certains crédits sont affectés à des projets portés par des opérateurs extérieurs. Pour en bénéficier, ces derniers sont contraints de respecter diverses procédures établies par les services étatiques. Les modalités d'attribution des concours financiers de l'Etat ne sont pas neutres. Les règles de transaction établies à son initiative jouent généralement en sa faveur.

b. Les modalités d'attribution des concours financiers de l'Etat dans le cadre des procédures contractuelles

263. L'influence des financements étatiques dans la déclinaison des projets d'action locaux. Les participations financières de l'Etat ne sont jamais sans contrepartie. Pour ne pas perdre des ressources ou au contraire les amplifier, certains acteurs subventionnés sont tentés de retenir, sans les discuter, ses exigences et ses priorités. Sa surface financière permet à ses services de se placer au centre des négociations locales. Deux exemples illustrent ce processus. De longue date, les procédures de financement maintiennent les associations dans une situation de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics (α). Plus récemment, les recherches portant sur les dispositifs de

³⁶⁶ Parmi les dépenses de contrôle des infractions, les auteurs retiennent les dépenses afférentes au contrôle de la circulation routière, les dépenses de sécurité publique, de maintien de l'ordre et de police judiciaire.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 46 et s.

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 52 et s. Les auteurs reconnaissent retenir une évaluation extensive des budgets de la politique de la ville consacrés aux mesures de prévention sociale. Ils précisent que la D.I.V. s'appuie sur une évaluation plus restrictive. Elle considère que le total des dépenses de prévention, toutes sources de financement confondues, représentait environ 500 millions de francs (76.21 M€) en 1996. S'agissant des dépenses de l'Etat, cette somme comprend 125 millions de francs (19 M€) de crédits spécifiques ville, 34 millions de francs (5.18 M€) de crédits de droit commun des différents ministères, 30 millions de francs (4.57 M€) du F.A.S. Ces crédits représenteraient 40% de l'effort public total, auquel les collectivités locales participeraient à hauteur de 47% (dont 38% pour les communes, 5.8% pour les conseils généraux et 2.5% pour les conseils régionaux). Le solde (un peu plus de 13%) serait financé par les associations et les usagers.

contractualisation ont exposé l'incidence des négociations financières sur la substance des projets locaux (β).

α - Le financement des associations

264. La situation de dépendance financière des associations. La survie des structures associatives dépend amplement des finances publiques. Le plus souvent, elles ne peuvent se contenter d'un autofinancement (cotisations, dons et legs) et doivent négocier auprès des pouvoirs publics un soutien financier³⁶⁹. En 1999, 48% des associations avaient un budget composé à plus de 75% par des financements publics³⁷⁰. Pour 35% des structures associatives, la part des subventions publiques représentait entre 50% et 75% du budget global. Dans le champ de la politique de la ville, les crédits distribués par l'Etat sont plus que significatifs. En 2000, 73% des crédits spécifiques de fonctionnement destinés aux contrats de ville ont été versés aux associations³⁷¹. Les petites structures sont particulièrement assujetties au bon vouloir de l'Etat. Plus l'association est petite et faiblement institutionnalisée, plus elle dépend directement, parfois jusqu'à 100%, de ses crédits spécifiques³⁷². Le poids financier de l'Etat se manifeste également au travers des procédures et des modes de financement des associations. Les subventions structurelles et globales s'amenuisent au profit de financements sur projet, par la signature de conventions d'objectifs³⁷³. La pratique des appels d'offres se répand. Ce procédé induit une mise en concurrence des associations³⁷⁴ qui, toutes à la recherche de crédits en voie de raréfaction, sont obligées de se conformer aux exigences des pouvoirs publics pour être financées³⁷⁵. Cette obligation de conformation est d'autant plus puissante que les conventions d'objectifs portent sur le court terme. Leur renouvellement n'est donc jamais assuré. Par ce biais, « *l'offre des pouvoirs publics prend le pas sur l'initiative associative qui devient plus dépendante qu'auparavant de la commande publique* »³⁷⁶.

S'agissant du champ de la prévention et de la répression de la délinquance, cette dépendance financière s'est accrue suite au recrutement massif de professionnels salariés. Sur l'ensemble du territoire, la professionnalisation des équipes associatives est devenue progressivement la règle³⁷⁷. L'exemple des associations d'aide aux victimes est caractéristique de cette évolution. En 1988, 513 personnes intervenaient dans les associations d'aide aux victimes dont 71.5% de bénévoles (42.8% de retraités) et

³⁶⁹ GONTCHAROFF G., *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, Paris, L'Harmattan, 1988, p. 35.

³⁷⁰ TCHERNONOG V., "Quelles ressources et quels emplois dans les associations ? Réflexions à partir d'une enquête de cadrage", in C.R.E.S.A.L., *Actions associatives, solidarités et territoires*, Actes du colloque du 18-19 octobre 2001, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2001, p. 30.

³⁷¹ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, op. cit., p. 38.

³⁷² *Ibid.*, p. 42.

³⁷³ LAVILLE J.-L., SAINSAULIEU R., *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, p. 277 ; BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 119.

³⁷⁴ On trouve un exemple notable de ces formes de concurrence dans le processus d'intégration des procédures de médiation pénale en France au début des années 1990. Le choix d'une délégation au secteur associatif a suscité de nombreuses discussions et enjeux de pouvoir entre les associations d'aide aux victimes et les associations de contrôle judiciaire au plan local, entre l'I.N.A.V.E.M. et le C.L.C.J. au niveau national. BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, Paris, L.G.D.J., 1998, p. 37.

³⁷⁵ DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, op. cit., p. 213 ; VINCENT G., "Les associations du travail social, acteurs politiques", *Revue du M.A.U.S.S.*, n°11, 1998, pp. 295-307 ; WORMS J.-P., "Nouveau contexte, nouveaux enjeux pour les associations", *Après-demain*, n°439, 2001, pp. 7-12.

³⁷⁶ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 119.

³⁷⁷ GRANDCLAUDON-LEBLANC M., LEBLANC M., *Associations loi 1901, gestionnaires ou citoyennes ? Pour une nouvelle donne associative*, Paris, ESF, 2001, p. 76 ; SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, op. cit., p. 17.

seulement 8% salariés à plein temps³⁷⁸. Le nombre de salariés est ensuite passé de 340 en 1994 à 620 en 2000, soit une hausse de 80%³⁷⁹. Si le nombre de bénévoles a progressé de 25% de 2000 à 2003 (400 en 2000, 500 en 2003), cette progression fut de 33.3% s'agissant des salariés (600 en 2000, 800 en 2003)³⁸⁰. Derrière ce processus de professionnalisation pointe la menace d'une forte réduction de l'autonomie associative. Le recours au salariat grève davantage les budgets des associations et rend d'autant plus nécessaires les financements publics³⁸¹. La participation judiciaire est ainsi devenue un enjeu financier pour les associations qui emploient des travailleurs sociaux pour se charger des enquêtes sociales, du contrôle judiciaire ou de la médiation pénale³⁸². Commanditaire, la justice s'impose comme un client non négligeable dans un climat de restriction budgétaire. Pour assurer leur pérennité, elles sont bien souvent obligées de mendier des subsides publiques³⁸³. Alors que les travailleurs sociaux refusaient, pour ne pas être assimilés à des « gendarmes », de participer à l'exécution des décisions de justice, ceux-ci collaborent désormais plus facilement avec les autorités régaliennes. Dès lors, les associations constituent parfois de simples « *sous-traitants* » des pouvoirs publics³⁸⁴, quand elles ne sont pas qualifiées de « *faux nez* »³⁸⁵, d'associations « *para-administratives* »³⁸⁶ ou d'associations « *administratives* »³⁸⁷. Dans cette hypothèse, elles ne sont plus considérées par les pouvoirs publics comme des interlocuteurs investis de pouvoirs de décision, mais comme de simples prestataires de services. Par le biais du processus de contractualisation, l'Etat tend à procéder de façon similaire vis-à-vis des collectivités locales. En usant de ses capacités contributives, il marchande auprès des municipalités la conduite d'opérations qui correspondent à ses objectifs.

β- Les négociations financières dans le cadre des dispositifs contractuels

265. Les financements étatiques comme instrument de marchandage dans la négociation contractuelle. Peu de recherches portent sur le poids des financements de l'Etat dans le processus de négociation contractuelle. Les analyses réalisées au sujet des contrats de plan montrent néanmoins que l'Etat conditionne son concours financier à la mise en

³⁷⁸ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., pp. 50-51.

³⁷⁹ La lettre de l'I.N.A.V.E.M., n°51, mars 2002.

³⁸⁰ *Ibid.* ; POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", op. cit., p. 1. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 242 et s.

³⁸¹ DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne. Recherche sur une délinquance des mineurs*, Paris, La documentation française, 2002, p. 213 et s. ; VINCENT G., "Les associations du travail social, acteurs politiques", op. cit. A contrario, d'autres chercheurs soulignent, à propos des associations de contrôle judiciaire, que les bénévoles et les non-techniciens se placent plus facilement dans un rapport de soumission vis-à-vis des magistrats alors que les éducateurs possèdent une autonomie conférée par leur « *légitimité éducative* ». FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 88.

³⁸² C. CARDET insiste notamment sur la précarité financière des associations de contrôle judiciaire : absence d'inscription aux dépenses obligatoires du ministère de la justice, subventions d'équipement insuffisantes, indemnités sur frais de justice non réévaluées. L'une des difficultés est que ces associations ne sont pas assimilées, suivant la définition de l'article L. 311-1 du Code de l'action sociale et des familles, à des institutions sociales. Cette situation empêche une clarification de leurs compétences et une stabilisation de leurs sources de financement. "Quelle consécration pour le contrôle judiciaire socio-éducatif dans la loi du 15 juin 2000 ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, pp. 536-551. V. également SCHMIDT-KERHOAS V., *Les travailleurs sociaux et le droit pénal*, op. cit., p. 54.

³⁸³ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 96.

³⁸⁴ PARIZOT I., HANET-KANIA N., "Éléments pour une interprétation de l'action associative. Interdépendance des acteurs et relations avec les pouvoirs publics", in C.R.E.S.A.L., *Actions associatives, solidarités et territoires*, op. cit., p. 125.

³⁸⁵ MERLET J.-F., *Le financement public des associations*, Paris, éd. Juris Service, 2001, p. 41.

³⁸⁶ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, op. cit., p. 55.

³⁸⁷ BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, op. cit., p. 61.

cohérence des projets régionaux avec les politiques nationales³⁸⁸. L'étude des contrats de ville dégage la même impression. Les élus estiment que l'Etat répartit ses crédits comme il l'entend³⁸⁹. La technique contractuelle leur semble plus contraignante que le mécanisme traditionnel de la subvention³⁹⁰. Plusieurs conditions sont posées par l'Etat pour que ses partenaires bénéficient de son concours financier. Chaque fois, il s'agit d'amener les collectivités locales à respecter les objectifs qu'il a préalablement définis. Par exemple, pour inciter les municipalités à se rapprocher au sein de structures intercommunales, une circulaire du 4 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits de la politique de la ville a précisé que les aides financières de l'Etat tiendraient compte du degré de coopération intercommunale³⁹¹. La constitution de communautés urbaines, compétentes en ce qui concerne la politique de la ville et la prévention de la délinquance, emporte également une augmentation des dotations péréquatrices et de la dotation globale de fonctionnement³⁹². Les financements de l'Etat jouent un rôle d'autant plus important qu'un certain nombre de communes n'ont pas les moyens de supporter seules le poids des actions engagées dans le cadre de la politique de la ville. En règle générale, les communes qui accueillent les quartiers sensibles ne sont pas les plus riches³⁹³. Les dispositifs contractuels supposent un engagement financier sans commune mesure avec leurs ressources³⁹⁴. Pour profiter des financements de l'Etat, elles sont donc contraintes d'adapter leurs projets aux conditions posées par les préfetures³⁹⁵.

Certes, les dispositifs les plus récents consacrés à la politique de la ville témoignent d'un changement d'optique. Le gouvernement a installé en février 2004 une Agence nationale pour la rénovation urbaine³⁹⁶ (A.N.R.U.), puis en juillet 2006 une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances³⁹⁷. La première s'est vue confier par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 le soin de décider, au niveau central et discrétionnairement, du financement des projets locaux de rénovation urbaine à partir des objectifs définis par cette loi de programmation. Il s'agit d'un établissement public dont la composition manifeste au premier abord une approche plus partenariale dans le processus de sélection des projets. L'A.N.R.U. est administrée par un Conseil d'administration composé en nombre égal de représentants de l'Etat et de partenaires (représentants des communes et de leurs E.P.C.I., de conseillers régionaux et généraux, de représentants des Unions H.L.M., de la Caisse des dépôts et consignations, de personnalités qualifiées, etc.).

³⁸⁸ LEROY M., *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, op. cit.; RANGEON F., "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", in INSTITUT DE LA DECENTRALISATION, *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, op. cit.

³⁸⁹ D'après un élu, « le contrat de ville est un contrat forcé : la ville est obligée de signer si elle souhaite obtenir des financements ». RANGEON F., "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", op. cit.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Op. cit.*

³⁹² LALLEMENT D., "Intercommunalité : les enjeux d'une nouvelle réforme", *Regards sur l'actualité*, n°247, 1999, pp. 3-14 ; BRIVET X., "Projet Chevènement : priorité à l'intercommunalité en milieu urbain" *La Gazette des communes*, n°24, juin 1998, p. 6.

³⁹³ SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 49. HARDY J., "Mettre en œuvre les politiques. La réconciliation des dispositifs juridiques et des faits politiques", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit., p. 241.

³⁹⁴ CONSEIL NATIONAL DES VILLES, "Les finances locales, un enjeu majeur de la politique de la ville", Avis des 8-9 décembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.ville.gouv.fr/pdf/cnv/finances-locales.pdf> (consulté le 15 mai 2005).

³⁹⁵ LERIQUE F., *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, op. cit., p. 271.

³⁹⁶ Décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, *J.O.*, n°35 du 11 février 2004, p. 2776 et s.

³⁹⁷ Décret n°2006-945 du 28 juillet 2006 relatif à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, *J.O.* n°175 du 30 juillet 2006, p. 11376 et s.

Cependant, les autorités de l'Etat disposent d'une place prééminente³⁹⁸, au point que certains évoquent le passage à des politiques territoriales « *post-contractuelles* »³⁹⁹. « *Après avoir, dans les années 1980, ouvert la voie à une série élargie de dispositifs contractuels liant l'Etat aux collectivités locales (et dont les contrats de ville, inaugurés en 1991, constituent une sorte de matrice), la politique de la ville anticipe le reflux de ces formules, par une forme de recentralisation* »⁴⁰⁰. L'A.N.R.U. ayant choisi de concentrer son attention sur une centaine de projets, les acteurs locaux se trouvent de fait en concurrence pour l'accès à ses ressources et donc contraints de respecter son approche et ses objectifs. Les collectivités dont le projet serait rejeté risquent en effet de voir se fermer pour plusieurs années l'accès aux ressources de l'Agence⁴⁰¹. L'Etat a procédé à l'identique avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui se substitue au F.A.S.I.L.D. en ce qui concerne les opérations visant l'intégration des personnes immigrées et issues de l'immigration, la participation des habitants dans les quartiers de la géographie prioritaire et la promotion de l'égalité des chances⁴⁰².

266. L'exemple des contrats locaux de sécurité. La plupart des auteurs soulignent, à juste titre, l'absence de financements spécifiques de l'Etat en faveur des C.L.S.⁴⁰³. La circulaire du 9 février 2000 relative au financement des actions de prévention et de sécurité précise que « *les crédits de la politique de la ville ne doivent pas se substituer aux modes de financement traditionnels et [...] les crédits de droit commun doivent constituer le socle des actions des CLS* »⁴⁰⁴. Cela étant, ces analyses ne tiennent pas suffisamment compte de financements qui, sans concerner directement les C.L.S., n'en affectent pas moins leur contenu. Les négociations qui portent sur les projets subventionnés interviennent dans le cadre plus global des contrats de ville. La majorité des actions inscrites dans les C.L.S. est financée par des crédits spécifiques « ville ». Au sein de cette enveloppe budgétaire, les sommes affectées aux C.L.S. ont d'ailleurs doublé en 2001, passant de 15 M€ à 30 M€⁴⁰⁵. Cette enveloppe est destinée à financer les opérations de prévention et de sécurité contractualisées : prévention des conduites addictives, soutien à la parentalité, aide aux

³⁹⁸ L'Agence est placée sous la tutelle du ministère chargé de la politique de la ville qui fixe les orientations générales de son action. C'est à l'Etat qu'il appartient de nommer les membres du conseil d'administration et, au-delà de ses douze représentants, les trois personnalités qualifiées en matière de politique de la ville peuvent être des parlementaires depuis le décret n° 2004-642 du 2 juillet 2004. Le Comité d'engagement, chargé de rendre un avis sur les projets de rénovation urbaine écarte les représentants des collectivités locales pour ne réunir que ses représentants (trois représentants du ministère de la Ville et un représentant du ministère du Logement), un représentant de la Caisse des dépôts et consignation et trois représentants des organismes de logement. Les délégués territoriaux de l'A.N.R.U. nommés dans chaque département sont nommés sur proposition des préfets. Décret n°2004-642 du 2 juillet 2004 modifiant les dispositions du décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, *J.O.* n°153 du 3 juillet 2004, p. 12135.

³⁹⁹ EPSTEIN R., "Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine", *Politiques et management public*, vol.23, n°3, 2005, pp. 127-143 ; ESTEBE P., "Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial", in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit. ; DONZELOT J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006, p. 105 et s.

⁴⁰⁰ ESTEBE P., "Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial", op. cit., p. 67.

⁴⁰¹ EPSTEIN R., "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, décembre 2005, pp. 96-111.

⁴⁰² Elle est placée sous la tutelle conjointe du ministre chargé de la cohésion sociale et du ministre chargé de la promotion de l'égalité des chances. Son conseil d'administration regroupe 24 représentants de l'Etat et 24 représentants de ses partenaires (parlementaires, élus locaux, représentants de la C.N.A.F., d'associations, etc.) nommés par les ministères de tutelle. Dans les départements, les préfets sont les délégués de l'Agence et instruisent les demandes de financement.

⁴⁰³ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 118 ; GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", op. cit. ; DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", op. cit.

⁴⁰⁴ Circulaire du 9 février 2000 relative au financement des actions de prévention de la délinquance et de sécurité dans le cadre du XII^e plan, Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/circ090200.htm> (consultée le 15 mai 2005).

⁴⁰⁵ CAUQUIL G., *Etude CLS, CCPD, contrats de ville sur dix sites urbains*, Note de synthèse, Cabinet CIRESE, mars 2003, p. 8.

victimes, médiation sociale, justice de proximité, etc. Elle a également vocation à soutenir l'ingénierie et l'animation du C.L.S. : élaboration de diagnostics et d'évaluations, création d'observatoires de la délinquance, rémunération de postes de coordonnateurs, diffusion de supports de communication, etc.⁴⁰⁶. En réalité, la mobilisation des crédits de droit commun pour financer les C.L.S. demeure marginale⁴⁰⁷. Au-delà, certains financements étatiques, qui ne se destinent pas directement aux opérations de lutte contre la délinquance, influent sur la nature et le contenu des C.L.S. Par exemple, lors de la première génération de C.L.S., l'accord du maire d'Amiens quant à la signature du contrat fut obtenu par le préfet sur la base de marchandages n'ayant que peu à voir avec l'enjeu même du C.L.S.⁴⁰⁸. En contrepartie de l'engagement municipal, le préfet s'était engagé à soutenir un projet d'aménagement urbain de la ville, la réhabilitation de la place de la gare. Autre exemple, la mairie de Montpellier, initialement hostile aux dispositifs de la politique de la ville, s'est engagée dans la conclusion d'un contrat de ville car l'Etat avait subordonné l'obtention de prêts locatifs aidés (P.L.A.), nécessaires à la construction de logements sociaux, à la signature du contrat⁴⁰⁹. Pour comprendre le poids des financements étatiques dans la définition des projets d'action locaux, il ne faut donc pas s'en tenir uniquement aux crédits de la politique de la ville.

Lorsque l'on concentre l'attention sur les sommes investies dans les C.L.S., on ne peut que constater une stratégie étatique d'incitation financière à l'attention des collectivités locales pour la signature de tels contrats. Par le biais du dispositif des « emplois-jeunes », financés à 85% par l'Etat, les collectivités partenaires ont pu recruter des agents locaux de médiation sociale (A.L.M.S.) et des adjoints de sécurité (A.D.S.). Un certain nombre d'élus ont accepté de signer des C.L.S. uniquement dans la perspective de voir les commissariats de leurs communes renforcés par ces nouveaux effectifs⁴¹⁰. Les A.D.S. représentaient donc un enjeu dans les négociations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales⁴¹¹. A l'occasion de son évaluation de la première vague de C.L.S., le Bureau analyse et prospective de la Direction générale de la gendarmerie nationale a d'ailleurs regretté que le dispositif des A.D.S. ait joué plus ou moins en sa défaveur⁴¹². En effet, l'engagement de la gendarmerie dans le dispositif C.L.S. ne pouvait se traduire en termes d'effectifs. Alors que la police nationale s'est vue affecter 20 000 postes d'adjoints de sécurité, seuls 211 agents locaux de médiation sociale ont été recrutés en zone gendarmerie. D'après la Direction générale de la gendarmerie nationale, les préfets auraient dès lors été conduits à privilégier la conclusion de C.L.S. en zones police. Comme le suggère S. ROCHE, « *l'emprise du préfet sur les dispositifs locaux ne dépend plus tant de sa position de représentant de l'Etat que des moyens qu'il lui est possible de poser sur la table des négociations, notamment par le biais de la politique « nouveaux*

⁴⁰⁶ Circulaire n°DIV/DPT-CPS/2001/167 du 29 mars 2001 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001 relatives aux contrats locaux de sécurité. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/CircCLS0101.pdf> (consultée le 16 mai 2005).

⁴⁰⁷ CAUQUIL G., *Etude CLS, CCPD, contrats de ville sur dix sites urbains*, op. cit., p. 8.

⁴⁰⁸ LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 71.

⁴⁰⁹ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 129.

⁴¹⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 336 et s. ; WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 323-334.

⁴¹¹ Par exemple, dans un département du sud, l'Etat a pu négocier la mise en place d'une politique municipale de tranquillité publique en contrepartie de l'affectation d'A.D.S. GORGEON C., "Les adjoints de sécurité dans la police nationale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 65-91.

⁴¹² Entretien avec un membre du Bureau, février 1999 ; *Bilan du Bureau analyse et prospective relatif aux contrats locaux de sécurité et aux agents locaux de médiation sociale*, cellule CLS – ALMS de la Direction générale de la gendarmerie nationale, octobre 1998 (non publié).

emplois, nouveaux services »⁴¹³. Pour encourager les collectivités locales à s'engager à ses côtés, l'Etat leur a également promis d'accroître les effectifs policiers et judiciaires sur leurs territoires, de créer des antennes de police ou des maisons de justice⁴¹⁴. La question de l'affectation de policiers joue un rôle primordial dans ce processus de marchandage, d'autant que les redéploiements d'effectifs se négocient au niveau déconcentré entre le préfet et les élus⁴¹⁵.

267. Le financement par les collectivités locales des actions initiées par l'Etat. Si les financements étatiques influent sur la nature des politiques municipales, ils stimulent parallèlement les concours financiers des collectivités locales sur des opérations relevant exclusivement de l'Etat. Nombre d'élus locaux considèrent que ce dernier use des procédures contractuelles afin de faire financer par les collectivités locales ses propres projets⁴¹⁶. C'est le cas des contrats de plan, grâce auxquels il obtient des subsides locaux dans des domaines relevant de son propre champ de compétences (routes nationales, enseignement supérieur)⁴¹⁷. On observe la même dynamique s'agissant des politiques de lutte contre la délinquance. En contrepartie d'une prise en compte de leurs exigences par l'Etat, les collectivités territoriales sont incitées à abonder financièrement les projets du ministère de la Justice et du ministère de l'Intérieur⁴¹⁸. Les instances locales participent à la fourniture d'équipements, construisent ou mettent à disposition des locaux pour des antennes de police ou des maisons de la justice et du droit. Ces investissements locaux ont été consacrés par la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. L'article L.1311-4-1 du Code général des collectivités territoriales dispose désormais que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale sont en droit de construire, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis à disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationale. Dans cette hypothèse, une convention précise les engagements financiers de chaque partenaire, le lieu d'implantation de la construction projetée, la durée et les modalités de mise à disposition.

⁴¹³ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *op. cit.*

⁴¹⁴ Par ce biais, l'Etat a répondu aux exigences des municipalités partenaires. En effet, « à titre principal, les maires utilisent à l'égard de l'Etat local un registre revendicatif qui s'apparente, avec des degrés variables selon les sites, à des démarches de lobbying visant à inciter l'Etat à développer ses équipements sur leur territoire communal, qui pour obtenir un commissariat, qui pour accueillir une maison de la justice et du droit, qui pour obtenir des effectifs de police nationale supplémentaires ». LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *op. cit.*, p. 109 ; WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 109.

⁴¹⁵ Circulaire du 21 janvier 2003 relative à l'amélioration de l'action des services de police dans la lutte contre les violences urbaines, NOR : INTC0300009C. Disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/bc_lois_decrets/02600198/02-00198.pdf (consultée le 17 mai 2005).

⁴¹⁶ RANGEON F., "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", *op. cit.*

⁴¹⁷ LEROY M., *La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, *op. cit.* p. 148.

⁴¹⁸ Dès 1988, G. CHEVALIER précisait que le C.N.D.P. fonctionnait comme un « fonds spécial d'équipement au profit des ministères de l'Intérieur et de la Justice ». En 1985, le Conseil a affecté 14.2% des 30 millions de francs (4.57 M€) consacrés aux C.A.P. à la modernisation de la police et de la justice (informatisation des commissariats et des tribunaux principalement). in "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *Déviance et Société*, vol. 12, n°3, 1988, pp. 237-267. ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *op. cit.*

268. Conclusion. En mobilisant ses prérogatives financières et législatives, en affirmant sa prééminence dans la production de l'expertise légitime, en définissant l'architecture des contrats, la nature et la portée des partenariats, l'Etat parvient à conserver un rôle de premier plan dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de lutte contre la délinquance. Comme l'écrivait déjà J. CHEVALLIER en 1986, « *le cadre contractuel ne donne aux unités périphériques que l'illusion de la liberté : ces contrats ne mettent pas en présence des partenaires égaux, l'Etat dispose de moyens de pression, directs ou indirects, tels que les unités périphériques sont obligées de passer, bon gré mal gré, sous ses fourches caudines. La technique contractuelle est un vecteur privilégié d'unification et d'intégration de l'appareil [administratif] dans la mesure où elle permet d'obtenir la collaboration active des unités périphériques à l'exécution des priorités fixées par le niveau central, sans que celui-ci ait besoin de recourir à la contrainte : les unités périphériques sont amenées, pour obtenir le concours financier de l'Etat, à adhérer à sa propre rationalité, à interioriser ses normes et à reprendre ses objectifs à leur propre compte ; la négociation permet au niveau central d'assurer une meilleure application de ses choix sur le terrain et de mobiliser les énergies périphériques au service de leur réalisation* »⁴¹⁹. Finalement, bien peu de choses auraient changé depuis les premiers pas de l'Etat gendarme, puis de l'Etat providence. Au-delà de la rhétorique qui sous-tend la méthodologie contractuelle, l'Etat redouble d'effort pour conserver son monopole de décision et d'action. A bien des égards, cette situation est pour le moins paradoxale. L'ambition initiale des pouvoirs publics consistait à enrayer, par la diffusion des approches partenariales et contractuelles, la crise d'un système politico-administratif trop centralisé. Or, en conservant une logique tutélaire, l'Etat reproduit les insuffisances de ce modèle jacobin. Malgré l'ampleur des ressources qu'il est susceptible de mobiliser, l'Etat ne parvient que partiellement à imposer ses décisions.

Section 2- Une modélisation étatique inachevée

269. Les difficultés induites par la reproduction d'une logique tutélaire. Puisque l'Etat tente de conserver une position de surplomb dans le processus de modélisation des politiques de lutte contre la délinquance, les transformations du modèle français d'action publique s'avèrent d'un impact modéré. La doctrine change. Les modes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques se reproduisent quasi à l'identique, et avec eux la plupart des inconvénients découlant d'un modèle centralisé de planification⁴²⁰. En réalité, l'Etat planificateur ne dispose pas des moyens de sa politique. Quelles que soient les avancées de l'interministérialité, il ne se présente jamais comme un ensemble unifié et solidaire. Les relations conflictuelles qui opposent les différents ministères réduisent considérablement la portée des nouveaux registres d'action censés composer l'action publique. Les approches sectorielles étouffent la dynamique partenariale. La force d'inertie des acteurs administratifs et des professionnels de terrain reste mésestimée au profit d'une approche linéaire et descendante de l'action publique. Incapable de réaliser les réformes nécessaires dans ses propres services, la posture tutélaire de l'Etat n'est guère plus efficace vis-à-vis de ses partenaires. Dans un contexte décentralisateur, les collectivités locales s'émancipent progressivement des exigences étatiques. Les

⁴¹⁹ Cité in DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 135.

⁴²⁰ *Supra* n°64 et s.

intervenants de la société civile (associations, sociétés de sécurité privée, etc.) développent diverses stratégies pour amoindrir le droit de regard de l'Etat. En réalité, le nouveau principe de coproduction de l'action publique se heurte à des freins qui en relativisent la portée pratique (§1). De ce fait, les dispositifs contractuels chargés de le traduire dans les faits ont un impact modéré sur la réforme du système politico-administratif français (§2).

§1- Les « non-dits » du concept de coproduction

270. Les difficultés de l'action collective. Le principe de coproduction présuppose une inclination naturelle des professionnels à s'investir dans les dispositifs de concertation. En réalité, il ne suffit pas de décréter le partenariat pour que celui-ci se traduise dans les faits. L'Etat n'est pas parvenu à insuffler cette nouvelle doctrine d'action au sein de ses propres services (A). Avec leurs partenaires locaux, ces derniers ne se sont guère impliqués dans une dynamique de concertation. Ce sont les divergences de conceptions et d'intérêts, si ce n'est parfois les conflits idéologiques, qui prédominent sur la scène locale. La dynamique partenariale s'affronte à des obstacles qu'elle ne parvient pas à surmonter (B).

A. Le poids des résistances sectorielles au sein de l'appareil d'Etat

271. Les virtualités de l'action interministérielle. La prééminence de l'Etat sur la scène locale dépend amplement de sa capacité à se présenter, auprès de ses interlocuteurs, comme un ensemble de services poursuivant, dans une logique d'alliance, les mêmes objectifs. Or, aucune dynamique unitaire ne caractérise les échanges entre administrations. Comme par le passé, leurs relations s'établissent fréquemment sur un mode conflictuel (1). Les structures interministérielles n'ont pas réussi à désagréger les logiques corporatistes (2). Au niveau local, ces dissensions se répercutent sur le pouvoir d'animation du préfet. Ce dernier ne peut s'affirmer comme le coordonnateur naturel des services extérieurs de l'Etat (3).

1- Une évolution marginale du fonctionnement traditionnel de l'Etat

272. Les conflits inter et intra-institutionnels. Les tentatives de l'Etat pour moderniser son architecture institutionnelle, décloisonner ses services et favoriser une approche transversale des problèmes ne lui ont pas permis de s'affranchir des rivalités institutionnelles. Le corporatisme sectoriel résiste au sein d'administrations qui ne partagent pas les mêmes schémas de pensée et qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Du fait de « cultures » de services différentes, des débats permanents les opposent, tant sur la forme que sur le contenu de l'action publique⁴²¹. Si les tentatives se sont multipliées pour inscrire une gestion supra-ministérielle dans les pratiques

⁴²¹ BACHELET F., RANGEON F., *Le développement social des quartiers en Picardie. Etude de la mise en œuvre d'une politique interministérielle*, C.R.E.R.A.P.P., 1992.

administratives, les agents de l'Etat demeurent, pour la plupart, enfermés dans leurs propres catégories de perception de la réalité⁴²². Nombre d'entre eux considèrent la globalisation des interventions comme une menace⁴²³. Chaque administration appréhende l'interministérialité comme une possible extension de la marge de manœuvre des autres, dont le corollaire serait inévitablement une restriction de ses compétences propres. Si la coopération inter-administrative a bien progressé, les divergences d'intérêts et les logiques de fonctionnement traditionnelles se maintiennent. Tout en reconnaissant volontiers la pertinence d'une approche multidimensionnelle, les administrations s'affrontent pour assurer leur leadership à la tête du partenariat⁴²⁴. Les administrations centrales usent notamment de leurs ressources en expertise. Pour contester les analyses du puissant ministère de l'Intérieur et certifier l'exactitude de leurs propres propositions, la D.I.V. et le ministère des Affaires sociales s'affairent à développer leurs capacités en la matière⁴²⁵. La création de multiples observatoires, placés sous tutelles ministérielles différentes (Observatoire de la violence scolaire, Observatoire des zones urbaines sensibles, etc.) et dont les champs d'études se recouvrent partiellement témoigne de ces phénomènes de concurrence. Cette compétition ministérielle transparaît également de l'organisation périodique de colloques ou de séminaires. Le colloque « *prévention et sécurité. Agir au quotidien dans les villes* », qui s'est déroulé en octobre 1999 à Montpellier sous l'égide du ministère de la Ville, s'est présenté comme une réponse des acteurs de prévention aux propos tenus lors du colloque organisé par le ministère de l'Intérieur à Villepinte en octobre 1998⁴²⁶. En ce qui concerne les dispositifs territoriaux de lutte contre la délinquance, la cohabitation du préfet et du procureur au sein des dispositifs de pilotage induit parfois quelques conflits. Tous deux aspirent à asseoir leur leadership et à mener leur propre politique. Dans les dispositifs des C.L.S. pilotés directement par le préfet, il n'est pas rare que le procureur fasse pression pour obtenir « son » instance de concertation, un G.L.T.D. par exemple⁴²⁷.

Des dissensions vont jusqu'à opposer des services appartenant à une même administration, notamment au sein du ministère de la Justice⁴²⁸. Les relations sont parfois tendues entre les agents de l'administration pénitentiaire, les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, les magistrats du siège et ceux du parquet. Dans les dispositifs de concertation, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire refusent d'être subordonnés aux magistrats du parquet. Soucieux de protéger leur indépendance, les magistrats du siège excluent d'être liés par la politique pénale du procureur. La plupart ressentent l'extension des compétences du

⁴²² BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *Politiques et management public*, vol. 14, n°3, 1996, pp. 1-19.

⁴²³ CHEVALIER G., "Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif", *op. cit.* ; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *op. cit.*

⁴²⁴ BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *op. cit.* ; DAMAMME D., JOBERT B., "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", *RF sc. pol.*, vol.45, n°1, 1995, p. 3-30.

⁴²⁵ Les travaux de P. PATTEGAY sur la construction d'une nouvelle catégorie d'action publique, la notion de « *jeunes en errance* », illustrent ces concurrences ministérielles dans le processus de définition du référentiel d'action publique. Suite aux arrêtés municipaux anti-mendicité promulgués à partir de 1995, la Direction des affaires sociales a commandité plusieurs rapports pour contrer une politique considérée comme trop sécuritaire. En jouant sur les représentations véhiculées par la notion de jeunes en errance, ces rapports visaient à inscrire dans l'action publique les interventions promues par le ministère des Affaires sociales. in "L'actuelle construction en France du problème des jeunes en errance", *op. cit.* ; GATTI-DOMENACH J., "L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique", *op. cit.*

⁴²⁶ WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 323-334.

⁴²⁷ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *op. cit.*

⁴²⁸ MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, *op. cit.*, p. 49 et s.

parquet comme une « *préfectoralisation* », comme l'avènement d'un « *préfet de justice* » menaçant leur impartialité et leur champ de compétence⁴²⁹. Au sein des instances partenariales, le parquet s'affirme donc difficilement comme le chef de file de l'ensemble des intervenants judiciaires. Au cours du processus de construction des projets locaux, il ne peut finalement s'engager que pour son compte⁴³⁰. Les travailleurs sociaux de la P.J.J. et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (S.P.I.P.) sont quant à eux souvent regardés avec méfiance par des magistrats qui mesurent mal leurs interventions et leurs résultats⁴³¹. Généralement, les conflits ne sont pas ouverts et prennent des formes plus larvées. A partir d'un compromis tacite, les différents services ministériels assurent un respect strict et réciproque du domaine de compétence de chacun, en limitant au maximum les échanges⁴³². Les relations entre départements ministériels continuent de s'établir suivant une lecture sectorielle des interventions. Même si les degrés d'implication sont variables d'une administration à l'autre, ils s'investissent peu dans les dispositifs de concertation⁴³³. Ceux qui disposent d'un capital, matériel et/ou symbolique, important au sein de l'appareil d'Etat sont les plus réticents à investir les instances de débat (Equipement, Justice, Intérieur et Education nationale notamment)⁴³⁴. Ils n'ont pas grand intérêt, sinon pour réaffirmer leur situation de quasi-monopole, à s'engager dans un processus susceptible d'amoiner leur influence⁴³⁵. Ce sont les administrations de « *second rang* »⁴³⁶, celles qui ont perdu le plus de pouvoirs depuis la décentralisation (Jeunesse et Sports et D.D.A.S.S. notamment), qui se sont le plus investies dans les nouveaux dispositifs. Elles y ont vu le moyen d'acquérir de nouvelles attributions et de nouvelles capacités d'influence. La situation est pour le moins paradoxale, les services les plus à même d'apporter de la concertation sont les moins tentés d'y participer, du moins de façon active⁴³⁷.

273. La permanence d'une logique centralisatrice. Les résistances ministérielles s'expliquent tout autant par la pesanteur d'une mentalité centralisatrice⁴³⁸. C'est avec réticence que les administrations centrales acceptent de se dessaisir d'une part de leurs compétences au profit des échelons déconcentrés⁴³⁹. La plupart ont tenté, et souvent réussi, de maintenir le pouvoir décisionnel à Paris, en substituant au pouvoir de tutelle un contrôle hiérarchique rigoureux⁴⁴⁰. Pour contourner le pouvoir du préfet au niveau local, les administrations centrales essaient de maintenir des liaisons directes avec leurs

⁴²⁹ BANCAUD A., "Les juges et les procureurs", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., p. 279.

⁴³⁰ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, Rapport d'évaluation, ministère de la Justice, avril 2001, p. 17 (non publié).

⁴³¹ MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, op. cit., p. 50.

⁴³² BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", op. cit.

⁴³³ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 221 et s.

⁴³⁴ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 67 ; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", op. cit.

⁴³⁵ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 67.

⁴³⁶ Ces auteurs ajoutent que « *plus généralement, on peut faire l'hypothèse que la résistance des administrations aux injonctions de la politique de la ville a été d'autant plus grande que le système d'action ministériel était sectorisé, que les services extérieurs étaient efficaces et que les réseaux susceptibles d'être associés à leurs actions étaient solides* ». in "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", op. cit., p. 22.

⁴³⁷ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 67.

⁴³⁸ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 220.

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 225.

⁴⁴⁰ MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", op. cit.

échelons territoriaux⁴⁴¹. La déconcentration des moyens s'est vue neutralisée par une nationalisation des doctrines d'emploi desdits moyens⁴⁴². Les administrations centrales détaillent à l'extrême les critères d'affectation des crédits, ciblent les secteurs et les groupes sociaux destinataires et contrôlent l'affectation des fonds délégués aux préfets⁴⁴³. Cette mainmise du centre est particulièrement prégnante s'agissant du ministère du Budget. Ce dernier entend conserver la maîtrise de l'allocation des ressources par un dialogue budgétaire bilatéral avec chacun des services centraux⁴⁴⁴. Le ministère de la Justice dispose également d'une administration centrale puissante. De plus en plus, la Chancellerie tente d'imposer ses directives pour assurer l'unité et l'harmonisation des pratiques locales⁴⁴⁵. Elle produit périodiquement des textes pour encadrer les innovations locales avant de les généraliser (médiation pénale, etc.). A l'opposé des objectifs de déconcentration financière, elle centralise davantage les procédures de décision en matière de gestion matérielle et immobilière. Toute innovation, toute obtention de crédits supplémentaires suppose son accord préalable⁴⁴⁶. Le refus des administrations centrales d'abandonner une partie de leurs prérogatives au profit de nouveaux modes de gestion s'est particulièrement manifesté à l'occasion de la globalisation des crédits au sein du F.I.V. Les ministères se sont sentis spoliés par les ponctions effectuées sur leurs propres budgets et ont tenté de les réduire le plus possible⁴⁴⁷. Pour contrecarrer ces transferts de gestion, ils ont adressé des instructions extrêmement précises quant à la répartition des crédits. Certaines préfectures se sont vues contraintes de subdiviser localement les crédits, de manière à réintroduire des sous-enveloppes sectorielles⁴⁴⁸. Alors qu'il s'agissait de son principal objectif, la globalisation financière n'a pas produit davantage de synergie administrative au plan local. A l'identique, les instances interministérielles installées depuis les années 1980 n'ont que peu contribué au décloisonnement du système administratif français.

2- Les faiblesses des structures interministérielles

274. L'impact modéré de l'interministérialité. Les administrations ont répugné à s'impliquer dans les instances interministérielles. Elles ont tenté de les instrumentaliser dès leur création⁴⁴⁹. Ce fut le cas du C.N.P.D. Dès le mois de décembre 1982, les administrations ont exigé qu'il soit cantonné à un rôle de réflexion et de proposition. Elles se sont opposées à ce qu'il puisse gérer directement des fonds publics. Les administrations de mission contrarient les modes traditionnels de fonctionnement des ministères. Elles dénoncent les lourdeurs des procédures décisionnelles et financières classiques, les cloisonnements entre services et les rigidités bureaucratiques⁴⁵⁰. Elles

⁴⁴¹ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 229.

⁴⁴² « On peut se demander si, bien loin d'entraîner une déconcentration de la décision, la décentralisation institutionnelle n'a pas eu, au contraire pour effet inverse de centraliser les normes et les prescriptions. Tout se passe comme si l'inflation des politiques conventionnelles avait renforcé ce processus, loin d'y mettre un terme ». ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 192.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 193.

⁴⁴⁴ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 222.

⁴⁴⁵ MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, op. cit., p. 29.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁴⁷ DAMAMME D., JOBERT B., "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", op. cit.; RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", op. cit.; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 62 et s.

⁴⁴⁸ SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 63.

⁴⁴⁹ CHEVALIER G., "Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif", op. cit.

⁴⁵⁰ *Ibid.*; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", op. cit.

empiètent sur les compétences des administrations classiques et sont perçues comme un moyen pour le gouvernement d'imposer de nouvelles normes d'action publique, de réduire leurs marges de manœuvre⁴⁵¹. Susplicieux, les ministères ont donc tenté de contrôler ces instances pour qu'elles se prononcent dans le sens de leurs intérêts respectifs⁴⁵². Le C.N.P.D. relevait ainsi de la sphère d'influence des ministères de l'Intérieur et de la Justice, et la C.N.D.S.Q du ministère de l'Urbanisme, de la D.A.T.A.R et du Commissariat général au plan⁴⁵³. L'hostilité ministérielle fut tout aussi forte lors de la création de la D.I.V., notamment de la part de l'Équipement et du Budget⁴⁵⁴. Disposant de moyens humains et financiers limités, son influence s'est progressivement réduite à la portion congrue. Depuis la déconcentration des crédits de la politique de la ville, les préfets sont peu sensibles à ses directives⁴⁵⁵. Corrélativement, les acteurs locaux négligent son appui pour entrer directement en négociation avec le représentant local de l'État⁴⁵⁶. Au niveau central, elle ne dispose pas d'une autonomie et d'une légitimité suffisante pour peser dans les négociations face aux autres ministères⁴⁵⁷. Quant aux ministres successifs chargés de la politique de la ville, ils ne sont jamais parvenus à s'imposer dans les équipes gouvernementales⁴⁵⁸. Des critiques similaires ont été portées sur les insuffisances de l'action interministérielle de la M.I.L.D.T⁴⁵⁹. En matière de prévention de la délinquance, l'interministérialité cède le pas face au puissant ministère de l'Intérieur. La composition du Comité interministériel de prévention de la délinquance installé en janvier 2006 manifeste clairement sa position de leadership. Bien que présidé par le Premier ministre, celui-ci peut déléguer le ministre de l'Intérieur dans cette fonction. Dans cette hypothèse, l'interministérialité serait loin d'être complète et, le Comité coordonnant l'utilisation des budgets en matière de prévention, il se pourrait que l'administration de la ville soit déchargée de compétences qui furent pourtant à l'origine de sa création.

Les personnels déconcentrés chargés de concrétiser la nouvelle dimension interministérielle de l'action publique⁴⁶⁰ ont expérimenté les mêmes déconvenues. Les sous-préfets à la ville, « *inanimés* »⁴⁶¹, n'ont pas réussi à s'insérer dans l'organigramme préfectoral⁴⁶². Ils ont dû supporter l'hostilité du corps préfectoral et des différents départements ministériels. Leurs missions « ville » n'ont pas été dotées d'un personnel suffisant et il leur a fallu composer avec les prérogatives des sous-préfets d'arrondissement. Enfin, ne disposant pas de compétences dans le champ de la sécurité,

⁴⁵¹ LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 324.

⁴⁵² Pour assurer leur leadership, les ministères jouent notamment sur l'importance des financements accordés à ces instances ou sur le nombre d'agents détachés pour y travailler. CHEVALIER G., "Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif", op. cit.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 123 et s. ; CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'État. L'exemple de la politique de la ville", op. cit., GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", op. cit.

⁴⁵⁵ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'État animateur*, op. cit., p. 119 et s. ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'État*, op. cit., p. 198 et s.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 161 ; ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 182 et s. ; CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 172 et s.

⁴⁵⁸ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 460 et s. ; COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 102.

⁴⁵⁹ DU LUART R., *Que fait la MILDT de son argent ?*, op. cit.

⁴⁶⁰ *Supra* n°174.

⁴⁶¹ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 175.

⁴⁶² GREMION C., MOUHANNA C., *Le sous-préfet à la ville*, op. cit. ; DONZELOT J., ESTEBE P., *L'État animateur*, op. cit., p. 182 et s. ; COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 130 et s. ; ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 175 et s.

ils ont été concurrencés par les directeurs de cabinet des préfets, traditionnellement chargés des questions relatives à l'ordre public⁴⁶³. Des conflits les opposent fréquemment. Ce fut le cas dans l'agglomération nantaise au cours des années 1990, avec pour conséquence un blocage de la dynamique locale en matière de sécurité et de prévention⁴⁶⁴. Le même constat vaut pour les délégués de l'Etat. Ils ont éprouvé des difficultés pour diffuser au sein de leurs administrations d'origine de nouvelles logiques d'action⁴⁶⁵, quand ils n'ont pas été marginalisés par leurs propres services. Certains de leurs collaborateurs les ont accusés de négliger leurs fonctions principales, de privilégier la logique préfectorale au détriment du service. La désignation de « correspondants ville » n'a pas remporté plus de succès. Certains ministères n'ont procédé à aucune nomination, notamment le ministère de l'Intérieur⁴⁶⁶. Ces phénomènes de concurrence et de refus de coopération se déclinent au niveau déconcentré. Le préfet peine à s'affirmer comme coordonnateur des services extérieurs de l'Etat et comme animateur des politiques partenariales.

3- Les faiblesses de l'animation et du contrôle préfectoral

275. Un pouvoir de direction modéré vis-à-vis des services extérieurs de l'Etat. Les préfetures disposent rarement des moyens humains suffisants pour exercer les attributions nouvelles qu'ils ont reçues depuis les lois de décentralisation⁴⁶⁷. Elles parviennent rarement à s'imposer sur la scène interministérielle, à fédérer les services déconcentrés pour arrêter des lignes d'action communes⁴⁶⁸. Chacun poursuit des logiques d'action divergentes. Dans ce contexte, les services préfectoraux manquent de savoir-faire pour impulser une logique de projet et la faire vivre. Leurs personnels n'ont pas été préparés aux fonctions d'animation des réunions interministérielles (distribution de la parole, désamorçage des oppositions, construction de compromis, initiation de réflexions, etc.)⁴⁶⁹. Dans les enceintes de discussion, les échanges entre services déconcentrés et préfecture sont traditionnellement mauvais, placés « *sous le signe d'un procès permanent et réciproque* »⁴⁷⁰. Les premiers dénoncent le caractère autoritaire du leadership préfectoral, la tonalité « *culpabilisante* » de ses critiques, l'incompétence du personnel des préfetures⁴⁷¹. Ils refusent d'être subordonnés à un préfet qui, bien que représentant local de l'ensemble des ministères, dépend hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur⁴⁷². Ils se méfient de la logique clientéliste induite par la proximité des préfets et des élus locaux. Pour la plupart, accepter les arbitrages préfectoraux, c'est « *se livrer* » aux élus⁴⁷³.

Face à ces résistances sectorielles, le préfet dispose de marges de manœuvre plus que limitées pour imposer ses décisions. Certains services extérieurs de l'Etat échappent à

⁴⁶³ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 203 ; ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 179 ; SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 230.

⁴⁶⁴ Entretien avec un chargé de mission de l'agglomération, octobre 2000.

⁴⁶⁵ GREMION C., MOUHANNA C., *Le sous-préfet à la ville*, op. cit., p. 94 ; ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 209 et s.

⁴⁶⁶ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 104.

⁴⁶⁷ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 231.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 325.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 326.

⁴⁷⁰ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 186.

⁴⁷¹ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 327.

⁴⁷² GREMION C., "Les paradoxes du corps préfectoral", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, pp. 555-564.

⁴⁷³ ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, op. cit., p. 327.

son pouvoir de direction. Il n'a aucune autorité sur la justice en vertu du principe de séparation des pouvoirs⁴⁷⁴. Il ne dispose d'aucun pouvoir hiérarchique sur les services de l'Education nationale, le recteur d'Académie constituant leur seul « *préfet* »⁴⁷⁵. Quant aux autres administrations, son pouvoir est plus théorique qu'effectif⁴⁷⁶. En dehors des opérations de maintien de l'ordre, les services de police et de gendarmerie semblent peu affectés par les injonctions préfectorales⁴⁷⁷. La police en tenue dispose d'une autonomie quasi absolue dans la définition de ses tâches⁴⁷⁸. La police judiciaire est placée sous les ordres du parquet. En réalité, seuls les C.R.S. dépendent entièrement du préfet⁴⁷⁹. Ce n'est qu'en cas d'urgence que les autres forces de l'ordre consentent aux injonctions préfectorales⁴⁸⁰. Les D.D.E., les D.D.A.S.S. et les D.D.J.S. sont plus enclines à collaborer avec le préfet. Les méfiances réciproques ne disparaissent pas pour autant⁴⁸¹. Au regard de ces différents éléments, « *la lecture de l'Etat local apporte une sorte de preuve par l'absurde, celle de l'inexistence d'une entité qui pourrait porter ce nom – d'Etat local. Tout se passe comme si, en effet, toutes les tentatives pour coordonner, fusionner, unifier autour d'un objectif territorial commun, dans le cadre d'une procédure contractuelle, les services de l'Etat œuvrant sur le territoire se soldaient non pas par un échec flagrant mais par une dispersion plus grande encore* »⁴⁸². La fragmentation de l'Etat local empêche les préfets de se présenter comme stratèges et animateurs des dispositifs locaux de coopération.

276. Les difficultés préfectorales dans l'animation des politiques territoriales. Si le préfet joue indéniablement un rôle d'arbitrage et de contrôle, il éprouve de nombreuses difficultés pour s'affirmer comme animateur des politiques territoriales⁴⁸³. Dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance, il lui est difficile de se poser comme maître d'ouvrage des C.L.S., de jouer le rôle de stratège qui lui est dévolu⁴⁸⁴. Les préfetures ne disposent que de faibles ressources en expertise. Elles manquent de moyens en personnels et de réseaux relationnels avec les acteurs associatifs pour piloter les dispositifs contractuels. Pour agir, il leur est bien souvent nécessaire de s'appuyer sur les services des villes⁴⁸⁵. En réalité, les communes disposent généralement d'une expertise et de moyens financiers plus importants pour affirmer leur leadership dans les politiques partenariales. Alors que les services de l'Etat arrivent en ordre dispersé, les communes

⁴⁷⁴ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 187 ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 385.

⁴⁷⁵ Les préfetures éprouvent ainsi de grandes difficultés à s'immiscer dans le fonctionnement des Zones d'éducation prioritaire. ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 187 ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 385 ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 204.

⁴⁷⁶ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 188.

⁴⁷⁷ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 204.

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 188.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ *Ibid.*

⁴⁸² *Ibid.*, p. 229.

⁴⁸³ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 363.

⁴⁸⁴ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", op. cit.

⁴⁸⁵ Lors d'entretiens réalisés durant l'année 2000, plusieurs chargés de mission de l'agglomération nantaise ont souligné la faiblesse du pilotage préfectoral et la nécessité pour le directeur de cabinet du préfet de s'appuyer sur leurs analyses. Corroborant ces affirmations, le directeur de cabinet du préfet a précisé que les échanges réguliers avec ces mêmes chargés de mission lui facilitaient la tâche pour animer les contrats locaux de sécurité. V. également LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 78.

présentent un leadership intégré autour du maire⁴⁸⁶, ce qui place ce dernier en position de force dans les négociations⁴⁸⁷. Profitant également d'une plus forte légitimité politique du fait de l'onction électorale, les maires parviennent à se faire entendre des préfetures. A bien des égards, le modèle d'ajustement entre « *le préfet et ses notables* » subsiste⁴⁸⁸. Dans un certain nombre d'hypothèses, les demandes effectuées par les élus sont validées par le préfet, alors même que les services extérieurs de l'Etat se sont prononcés pour un rejet du dossier⁴⁸⁹. « *On est en présence d'une sorte de théâtralité opaque où se jouent à la fois des accords formels et des arrangements parallèles. La négociation se veut vertueuse et explicite mais reste en réalité à la lisière du visible et du caché* »⁴⁹⁰. Alors que la signature des contrats devait publiciser l'engagement partenarial, la négociation opère constamment aux frontières de l'officiel et de l'officieux. Comme dans la première moitié du XX^e siècle, les règles élaborées par le centre et les arrangements informels coexistent⁴⁹¹.

Si les élus locaux ne constituent plus des « *notables* » au sens de la définition initiale donnée par le Centre de sociologie des organisations⁴⁹², ils s'apparentent à présent à des « *technotables* »⁴⁹³. Nombre d'entre eux ont tenté d'influencer le cours de la négociation contractuelle et de renforcer leurs positions en constituant des services techniques étoffés et en recrutant des chargés de mission spécialisés⁴⁹⁴. A cela s'ajoute le poids politique de nombreux élus, renforcé considérablement depuis les lois de décentralisation⁴⁹⁵. Traditionnellement, le cumul de mandats s'impose comme une variable dominante pour comprendre l'influence des élus dans les processus locaux de négociation⁴⁹⁶. Bien souvent, les maires des grandes villes disposent d'une légitimité qui dépasse le seul niveau de la commune, notamment grâce à la détention de mandats parlementaires. Grâce à cette assise politique, ils bénéficient de circuits d'informations aux différents échelons politiques et administratifs. Ils utilisent leur présence aux échelons politiques supérieurs pour faire entendre les besoins particuliers de leur électorat, pour drainer des financements importants sur leurs collectivités ou faire avancer quelques dossiers par des voies plus rapides. Certains élus disposent d'un accès direct aux administrations centrales et se permettent de court-circuiter les services préfectoraux ou les échelons ministériels déconcentrés. Par exemple, député et ancien maire de Rezé, rapporteur d'une étude

⁴⁸⁶ La décentralisation s'est en effet réalisée dans « *une logique de reproduction du modèle étatique* ». Ceci se traduit par un fort « *présidentialisme* » des institutions municipales, départementales et régionales. MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *op. cit.*, p. 353. Certains auteurs évoquent le risque d'installation d'un « *leadership adhocratique d'élus* », d'un « *pouvoir urbain oligarchique inédit* ». LACASSE F., THOENIG J.-C., *L'action publique*, *op. cit.*, p. 65. D'autres évoquent une « *monarchie municipale* ». MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *op. cit.*, p. 353.

⁴⁸⁷ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 187.

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 165 et s. ; LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, *op. cit.*, p. 88.

⁴⁸⁹ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 165.

⁴⁹⁰ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, 1999, p. 38.

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 178.

⁴⁹² La transmission familiale de capitaux sociaux ne suffit plus à caractériser cette qualité. Désormais, les études poursuivies, les activités professionnelles ou les expériences de militantisme associatif permettent aux élus d'accéder à des positions de force. *Ibid.*, p. 200.

⁴⁹³ Il regroupe sous cette appellation les élus urbains influents ainsi que les chargés de mission ou chefs de projets qui peuplent leur entourage. GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 202.

⁴⁹⁴ *Supra* n°176 et s.

⁴⁹⁵ MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *op. cit.*

⁴⁹⁶ Pour qualifier cette position de surplomb, M. MABILEAU considère que de « *grands notables* » dirigent les mairies des grandes villes tout en occupant une place de choix sur la scène politique nationale. A l'échelon inférieur, des « *barons intermédiaires* », comme les députés-maires, exercent dans les villes moyennes. Enfin, des « *vassaux* », dont le pouvoir dépend largement des élus de rang supérieur, se chargent des collectivités de moindre taille. *Ibid.* ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 85.

parlementaire remarquée sur la situation carcérale en 2000⁴⁹⁷, J. FLOCH est parvenu à obtenir l'accord du ministre de la Justice en 2001 pour l'installation d'une M.J.D. sur sa commune, alors même que le procureur du T.G.I. de Nantes s'y opposait⁴⁹⁸. La notion de régulation croisée fait un tel retour en force qu'A. WYVEKENS et J. DONZELOT s'y réfèrent au sujet des G.L.T.D., pour caractériser cette fois le mécanisme de légitimation croisée entre le magistrat du parquet et l' élu local⁴⁹⁹. Chacun est en mesure de faire valoir auprès de l'autre ses priorités et ses exigences. Chacun tire de ces échanges un surcroît de légitimité, l'un auprès de la hiérarchie judiciaire et l'autre auprès de ses mandants. Comme par le passé, c'est dans un « *colloque discret* » que se négocie l'action publique, ce qui ne répond pas aux exigences de publicité et d'ouverture qui devaient caractériser la fin du modèle de la régulation croisée⁵⁰⁰. Cette incapacité du préfet à imposer les exigences de l'Etat ne concerne pas seulement les relations qu'il établit avec les institutions publiques locales. L'autorité préfectorale peine également à s'établir vis-à-vis des associations ou des entreprises marchandes qui interviennent dans le champ de la lutte contre la délinquance.

277. Les insuffisances du contrôle des activités de la société civile dans le champ de la sécurité et de la prévention. Si les préfetures manquent de moyens pour animer les politiques partenariales, elles en manquent tout autant pour contrôler les opérations des acteurs de la société civile. S'agissant des dispositifs de vidéosurveillance, l'obligation de déclaration en préfecture n'est que partiellement respectée par les opérateurs privés. En 1998, 29 284 systèmes de vidéosurveillance ont été déclarés alors que les professionnels de la vidéosurveillance estimaient à 120 000 le nombre de dispositifs réellement installés à l'entrée en vigueur de la loi de 1995⁵⁰¹. Le contrôle préfectoral préalable à toute installation est très limité. Les décisions de refus sont estimées à moins de 1% des demandes, la plupart motivées par le caractère incomplet du dossier⁵⁰². Toutes les caméras n'entrent pas dans le champ d'application de la loi : visionnage d'images sans dispositif d'enregistrement, caméras surveillant le siège social d'une entreprise ou les parkings du personnel, bâtiments des préfetures, etc⁵⁰³. Jusqu'à présent, les investigations de la préfecture et de la commission départementale n'ont généralement pas donné lieu à des contrôles sur place *a priori* et *a posteriori*⁵⁰⁴. Les décisions de rejet

⁴⁹⁷ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, op. cit.

⁴⁹⁸ GAUTRON V., in POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, Rapport de recherche, Université de Nantes, Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2001, p. 96. T. LE GOFF note d'ailleurs que cette démarche de lobbying auprès des départements ministériels peut être mise en avant par les élus, dans une stratégie de communication politique, pour démontrer à leurs administrés qu'ils sont influents et efficaces dans le traitement de l'insécurité. Ils s'attribuent le renforcement des effectifs de police, l'installation d'un commissariat de quartier ou d'une maison de la justice et du droit, Cette stratégie « *rejaillit positivement sur leur image de maire gestionnaire* ». in *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 264.

⁴⁹⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., "Partenariat et territoire. Une évaluation du « traitement local de la délinquance »", in FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 1998, pp. 115-123.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ Circulaire du 24 août 1998, NOR : INTD9800191C, disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/bc_lois_decrets/98-00191/D9800191.pdf (consultée le 20 mai 2005).

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 134 et s. ; OCQUETEAU F., HEILMANN E., "Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance", op. cit. ; OCQUETEAU F., "Cinq ans après la loi « vidéosurveillance » en France. Que dire de son application ?", op. cit.

⁵⁰⁴ Des difficultés matérielles se sont présentées au moment de l'installation des commissions. Par manque de disponibilité des membres, nombre de réunions n'ont pas atteint le quorum nécessaire. Les commissions ont pris beaucoup de retard dans le traitement des dossiers. Ces difficultés de fonctionnement expliquent en partie le faible pourcentage de refus (10% de refus tacite et seulement 1% de refus exprès). FOREST D., *La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public* :

se sont uniquement fondées sur une méconnaissance de la loi et n'ont pas reposé sur une appréciation de l'intérêt des installations : atteinte aux libertés publiques, nombre de plaintes déposées, etc⁵⁰⁵. Au final, la quasi-totalité des systèmes déclarés a été autorisée.

S'agissant des activités privées de surveillance et de gardiennage, les pratiques illégales sont encore nombreuses. Selon une étude de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.) réalisée en 1998, le gardiennage fait partie des neuf secteurs d'activité ayant le plus recours au travail illégal⁵⁰⁶. Nombre de sociétés font abusivement appel à la sous-traitance et recourent à des faillites frauduleuses. Certains agents de surveillance portent des armes en toute illégalité⁵⁰⁷. Face à ces pratiques et aux risques d'atteintes aux libertés publiques, le contrôle préfectoral reste insuffisant⁵⁰⁸. La moralité des employés et des dirigeants est appréciée à partir des seules condamnations à des peines privatives de liberté inscrites au bulletin n°2 du casier judiciaire. Les interdictions d'exercer ne tiennent pas compte des condamnations à une peine d'amende, des peines effacées sous l'effet des lois d'amnistie ou des procédures d'effacement des condamnations⁵⁰⁹. En pratique, la vérification du casier judiciaire prend de deux à quatre mois⁵¹⁰. Dans l'intervalle, le salarié dont la moralité n'est pas encore évaluée peut exercer son activité. Les personnels embauchés à titre temporaire ne font l'objet d'aucun contrôle. La lenteur des enregistrements des condamnations pénales explique certaines décisions injustifiées des préfets⁵¹¹. L'absence de fichier central et la déconcentration des procédures de vérification permet à des individus ayant des antécédents judiciaires d'exercer sur un département le temps que la préfecture statue, avant de changer de lieu d'exercice, pour enclencher une nouvelle procédure de vérification. En pratique, dans les premières années du dispositif d'assainissement de la profession (1987-1991), les rejets de salariés ont varié de 3 à 8% selon les préfectures et le rejet de dirigeants est resté « *infinitésimal* »⁵¹². De nombreuses sociétés n'ont pas procédé à leur régularisation. En 1998, la préfecture du Nord a procédé à un recensement à partir de l'annuaire téléphonique : 30% des 131 entreprises de surveillance n'étaient pas en règle⁵¹³. Néanmoins, la possibilité de contrôler la moralité des agents et gestionnaires des sociétés de sécurité privée devrait sensiblement s'accroître avec l'entrée en vigueur de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure. Celle-ci prévoit une accélération des investigations par la consultation des fichiers automatisés gérés par les forces de police (Fichier STIC). Elle étend par ailleurs les exigences en termes de moralité puisque l'article 94 dispose désormais que les agents et dirigeants ne doivent

dispositif et application de la loi du 21 janvier 1995, Mémoire de D.E.S.S., Université Paris XI – Faculté Jean MONNET, septembre 1999, p. 19. Disponible sur Internet : <http://www.juriscom.net/uni/mem/13/priv02.pdf> (consultée le 22 juin 2005) ; E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, op. cit., p. 28 ; A ce sujet, la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, précisée par un décret n°2006-929 du 28 juillet 2006, vient de renforcer les pouvoirs de contrôle de la commission puisqu'elle peut désormais, sauf en matière de défense nationale, exercer un contrôle sur les conditions de fonctionnement des dispositifs autorisés. Elle ne peut cependant qu'émettre des recommandations et proposer la suspension des dispositifs lorsqu'elle constate « *qu'il en est fait un usage anormal ou non conforme à leur autorisation* ». Décret n°2006-929 du 28 juillet 2006 relatif à la vidéosurveillance et modifiant le décret n°96-926 du 17 octobre 1996, *J.O.* n°174 du 29 juillet 2006, p. 11298 et s.

⁵⁰⁵ FOREST D., *La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public*, op. cit., p. 21.

⁵⁰⁶ E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, op. cit., p. 11.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 21 ; OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 123 et s. ; OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 26 et s.

⁵⁰⁹ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 132.

⁵¹⁰ E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, op. cit., p. 26.

⁵¹¹ OCQUETEAU F., *Les défis de la sécurité privée*, op. cit., p. 133.

⁵¹² *Ibid.*, p. 131.

⁵¹³ E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, op. cit., p. 26.

pas avoir commis d'actes contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ou de nature à porter atteinte à la sécurité des biens et personnes, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat.

S'agissant des activités associatives, le contrôle est le plus souvent formel, limité à une analyse des bilans financiers, au détriment d'une analyse du contenu et de la qualité de leurs prestations⁵¹⁴. Face au foisonnement des projets financés, les services locaux de l'Etat sont dans l'incapacité la plus totale d'évaluer l'ensemble des activités associatives⁵¹⁵. Une évaluation de qualité suppose de mesurer sur place, par un personnel conséquent et formé, le travail effectué. Les préfetures ne disposent pas d'un personnel en nombre suffisant et se contentent donc de critères quantitatifs pour apprécier l'adéquation de l'utilisation des fonds publics. Cette évaluation se fonde bien souvent sur des informations approximatives, fournies par les dirigeants associatifs eux-mêmes. « *La qualité des projets conduits est donc plus appréciée à partir de la capacité des leaders associatifs à produire une mise en forme acceptable par les institutions que par une évaluation effective de l'action menée.[...]C'est donc de l'habileté des leaders sociaux dans la maîtrise d'un langage dans lequel peuvent se reconnaître les autorités institutionnelles que dépend l'attribution des subventions, plutôt que d'une étude réflexive de la pertinence des objectifs et des conditions de leur réalisation* »⁵¹⁶. Certes, les trésoreries générales procèdent chaque année à des contrôles à la demande du préfet ou éventuellement d'une collectivité locale. Ces contrôles aboutissent parfois à une réduction des subventions. Pour autant, ils sont peu fréquents s'agissant des associations opérant dans le champ de la politique de la ville. Il existe donc un paradoxe entre l'adoption de procédures de financement tatillonnes et le manque de contrôle des interventions associatives⁵¹⁷. Certaines associations jouent de ce paradoxe. Elles proposent des projets qui répondent aux critères définis par les pouvoirs publics, mais prennent quelques libertés au moment de leur mise en œuvre⁵¹⁸. Ces différents exemples démontrent que les faiblesses de l'animation et du contrôle préfectoraux constituent la principale pierre d'achoppement des nouveaux modes d'action publique engagés depuis le début des années 1980. Les pouvoirs publics n'ont pas su produire les changements institutionnels nécessaires pour que l'appareil d'Etat s'adapte aux transformations du système politique français. Au lieu de se coaliser pour peser face aux acteurs périphériques, les services de l'Etat défendent chacun leurs propres intérêts. Ces postures défensives ne concernent pas seulement les services étatiques. L'ensemble des acteurs du réseau d'action publique constitué pour agir dans les domaines de la prévention et de la répression contribue à freiner la dynamique partenariale. Le poids des cultures institutionnelles et professionnelles empêche le principe de coproduction de se concrétiser dans les faits.

⁵¹⁴ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 144 et s. ; PARIZOT I., HANET-KANIA N., "Eléments pour une interprétation de l'action associative. Interdépendance des acteurs et relations avec les pouvoirs publics", in C.R.E.S.A.L., *Actions associatives, solidarités et territoires*, op. cit., p. 131.

⁵¹⁵ A titre d'exemple, J. DE MAILLARD relève le nombre de 400 projets pour le seul contrat de ville de Bordeaux. in *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 458.

⁵¹⁶ Ibid.

⁵¹⁷ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 145.

⁵¹⁸ PARIZOT I., HANET-KANIA N., "Eléments pour une interprétation de l'action associative. Interdépendance des acteurs et relations avec les pouvoirs publics", op. cit., p. 132.

B. Les écueils de la dynamique partenariale

278.Des difficultés persistantes de dialogue entre « partenaires ». Sur la scène partenariale, diverses dissensions continuent de caractériser les échanges entre les membres du système d'action chargé de coproduire les politiques de lutte contre la délinquance. A partir de rationalités différentes, chacun entend assurer la défense de ses conceptions et de ses intérêts (1). Ces oppositions confrontent différents types d'acteurs (2). S'il s'agit rarement de conflits ouverts sur la scène locale, elles se traduisent par un faible investissement dans les dispositifs de concertation (3). Certes, de nombreuses approches monographiques démontrent que les acteurs locaux parviennent parfois à surmonter ces difficultés. La variable explicative de la réussite partenariale réside alors dans l'investissement personnel de quelques individualités, et ce quelles que soient leurs appartenances professionnelles ou institutionnelles (4).

1- Le choc des cultures institutionnelles et professionnelles

279.La permanence conflictuelle de divergences d'intérêts et de conceptions. La recherche s'est précédemment attachée à démontrer le poids et la variabilité des valeurs, visions du monde et savoirs propres à chaque profession ou institution⁵¹⁹. Si le principe de coproduction devait favoriser l'émergence d'un consensus autour de principes d'action partagés, c'est de façon marginale que les dispositifs de concertation sont parvenus à transformer les représentations des différents acteurs⁵²⁰. Les nouveaux registres de l'action publique n'ont que partiellement réussi à les convaincre du bien-fondé d'une stratégie collective d'intervention. A partir de rationalités différentes, leurs échanges parviennent difficilement à dépasser les conflits idéologiques et les divergences d'intérêts, à dégager une position commune donnant sens à leurs interactions⁵²¹. Aujourd'hui encore, hormis quelques rares exceptions, les logiques d'action restent conditionnées par les appartenances professionnelles et/ou institutionnelles⁵²². Dans une position défensive, les professionnels ont souvent pour première réaction de dénoncer les carences de leurs partenaires, sans rechercher leurs propres responsabilités dans la détérioration de la sécurité⁵²³. Lorsqu'on les interroge, ils portent généralement un regard critique sur les activités des institutions avec lesquelles ils collaborent. Différents clichés ou préjugés continuent d'alimenter ces réserves et reproches réciproques⁵²⁴. Si l'on aborde ces suspicions ou mésententes dans leur globalité, on remarque qu'elles s'alimentent de la crise d'identité de nombreux professionnels. Ces dispositifs exigent qu'ils travaillent sur un pied d'égalité, qu'ils acceptent un droit de regard de leurs partenaires sur leurs activités respectives. Du fait de l'introduction de non-spécialistes dans leurs champs de compétence, les intervenants habituels appréhendent la concertation comme une remise en cause implicite de leurs qualifications

⁵¹⁹ *Supra* n° 146 et s.

⁵²⁰ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 497 et s.

⁵²¹ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *op. cit.*

⁵²² DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 500 ; LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *op. cit.*

⁵²³ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 65.

⁵²⁴ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *op. cit.* ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, *op. cit.*, p. 384. L'ensemble des entretiens réalisés sur l'agglomération nantaise confirme ces critiques réciproques. Les acteurs sont plus prolixes pour dénoncer les carences de leurs partenaires que pour remettre en cause leurs propres modes de fonctionnement.

professionnelles⁵²⁵. C'est donc avec méfiance qu'ils s'engagent dans les dispositifs partenariaux.

2- Les différents types d'opposition

280. Les oppositions face au leadership communal. La plupart des institutions publiques se retrouvent pour repousser le leadership communal. L'animation municipale des politiques locales de sécurité et de prévention est suspectée de desservir l'efficacité des opérations⁵²⁶. Soumis aux exigences et aux échéances imposées par leurs mandats électifs, les élus privilégieraient leurs positions sur l'échiquier politique à la mise en place d'une stratégie d'action pertinente. Pour satisfaire les revendications de leur électorat, ils agiraient dans la précipitation et s'investiraient dans des politiques de communication plus que dans la mise en œuvre d'actions concrètes. L'observation de la phase de lancement des contrats locaux de sécurité corrobore ces positions critiques. Certains contrats ont vu le jour quelques mois seulement après la publication de la circulaire du 28 octobre 1997⁵²⁷. Il est donc possible d'émettre quelques doutes quant à la concrétisation d'une démarche de projet fondée sur un diagnostic préalable de la situation locale. Les acteurs dénoncent également les comportements clientélistes des élus, leur propension à financer les institutions ou associations qui leur sont proches. Soupçonné d'arbitraire et de clientélisme, le maire fait donc souvent figure de repoussoir⁵²⁸. Ces réticences sont particulièrement fortes au sein de la magistrature, qui craint d'être instrumentalisée par les municipalités. De nombreux magistrats considèrent qu'ils n'ont pas à se plier aux exigences des élus et de leur électorat⁵²⁹. Qu'ils appartiennent au parquet ou au siège, ils n'entendent pas contractualiser l'action publique judiciaire. Les membres du parquet sont réticents à s'investir aux côtés d'élus considérés, face à la multiplication des affaires politico-judiciaires, comme des « *clients potentiels* »⁵³⁰. Pour ne pas freiner leur action en cas de poursuites éventuelles, ils redoutent et évitent d'entretenir avec eux des relations trop étroites⁵³¹. En définitive, pour la plupart des administrations de l'Etat, la commune n'existe pas comme partenaire à part entière⁵³². « *Les services publics déploient quatre attitudes vis-à-vis des communes : le bon*

⁵²⁵ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 158 ; ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 71. Ce dernier donne l'exemple des Z.E.P. L'entrée en scène d'acteurs sociaux induit, pour les intervenants scolaires, une remise en cause de la technicité enseignante. Il poursuit avec l'exemple des éducateurs spécialisés. Ceux-ci considèrent qu'il y a une profonde remise en cause de leurs compétences et de leurs spécificités professionnelles lorsque les jeunes qu'ils prennent en charge partent en vacances avec des C.R.S. ou des animateurs de clubs de vacances.

⁵²⁶ MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", op. cit.

⁵²⁷ Ainsi, le C.L.S. de Nantes fut l'un des premiers signés, un peu plus de trois mois après la publication de la circulaire du 28 octobre 1997. Certains acteurs expliquent cet empressement par la volonté du maire de Nantes, porte-parole du groupe parlementaire de la majorité, de médiatiser cette mesure phare du nouveau gouvernement. Les élus et chargés de mission interrogés portent un autre regard sur la question. Une grande partie du travail de réflexion sur le contexte local, de formulation partenariale des objectifs et des actions aurait été réalisée par l'instance intercommunale de prévention de la délinquance depuis 1996, avant l'émergence du dispositif des C.L.S. Entretiens réalisés auprès des chargés de l'agglomération, 2000. V. également LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 323.

⁵²⁸ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 226.

⁵²⁹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 269 et s. ; MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, op. cit., p. 55.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 43 et s.

⁵³¹ C'est ainsi qu'à Nantes, le parquet demeure réticent pour participer à la Commission tranquillité publique de la ville qui, à la différence des C.C.P.D., est sous le pilotage exclusif du maire. En position d'« invité », le procureur adjoint estime qu'il s'agit d'un « *CCPD municipalisé* », d'un « *instrument du maire* ». S'il accepte d'y communiquer des statistiques, il refuse de s'engager sur des opérations précises. De même, les agents de la police nationale regrettent cette « *mainmise* » municipale sur le partenariat local. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 300.

⁵³² ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 227.

*voisinage (on répond aux sollicitations), le parapluie (on est pas responsable des décisions hiérarchiques), la saisie d'opportunité (on ne refuse pas les aides financières) et surtout le partage du territoire (le cas des relations entre la police nationale et la police municipale)*⁵³³. Les mêmes attitudes de méfiance caractérisent les relations entre travailleurs sociaux et élus locaux. Les premiers dénoncent leur manque de considération pour la déontologie du travail social, leurs exigences de « *bureaucrates* » coupés de la réalité du terrain et la municipalisation de l'action sociale⁵³⁴.

281. Les oppositions entre collectivités locales. Le développement des échanges entre communes, départements et régions dans le champ de la sécurité et de la prévention n'a pas mis un terme aux conflits politiques qui les opposent fréquemment. Les affiliations partisans des élus, leurs sensibilités politiques, influent considérablement sur le résultat des négociations et l'ampleur des coopérations. Cela étant, ces aspects politiques sont loin d'exercer une influence systématique. De nombreux élus parviennent à surmonter ces conflits partisans⁵³⁵. Le contrat local de sécurité de l'agglomération nantaise réunit ainsi des collectivités locales (communes, conseil général) dont les assemblées se revendiquent à gauche autant qu'à droite. D'autres causes expliquent les rapports conflictuels entre élus. Sans être placés dans une situation de dépendance hiérarchique⁵³⁶, les différents types de collectivités locales sont investis dans des logiques concurrentielles. Nombre de municipalités, de départements et de régions cherchent à étendre leurs domaines d'intervention⁵³⁷, à maîtriser la distribution des crédits et à maximiser leurs parts d'impôts et de subventions.⁵³⁸ Les élus régionaux reprochent aux Conseils généraux d'intervenir dans le domaine de l'action économique et l'aménagement du territoire. Les communes revendiquent leur compétence générale pour toute action d'intérêt communal et empiètent sur les prérogatives des Conseils généraux et régionaux. Les grandes villes, qui recouvrent une part importante de la population départementale, entretiennent souvent des relations conflictuelles avec les Conseils généraux. En participant aux dispositifs de concertation, les élus départementaux craignent de se trouver subordonnés aux municipalités, notamment lorsqu'il s'agit de députés-maires d'agglomérations importantes⁵³⁹. Des clivages horizontaux s'articulent sur ces oppositions verticales⁵⁴⁰. Il y a des luttes entre Paris et la province, entre communes riches et communes pauvres, entre le centre et la périphérie des agglomérations, entre communes urbaines et rurales⁵⁴¹.

Si ces oppositions dépassent le champ de l'action publique en matière de sécurité, elles conditionnent l'investissement des collectivités locales dans les dispositifs de

⁵³³ *Ibid.*

⁵³⁴ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 428 et s. ; DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", op. cit.

⁵³⁵ MOQUAY P., *Coopération intercommunale et société locale*, op. cit., p. 109 et s. ; GAXIE D., "Structures et contradictions de l'édifice institutionnel", in GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 271 et s.

⁵³⁶ *Supra* n°91.

⁵³⁷ Du moins lorsque ces derniers leur semblent valorisants. Parmi ces domaines d'intervention recherchés, on dénombre essentiellement les politiques tournées vers l'économie et l'aménagement du territoire. A l'inverse, les attributions en matière d'aide sociale ne sont pas particulièrement revendiquées par les collectivités locales. En 1994, les conseils généraux se sont ainsi opposés, sans succès, au transfert de la gestion et des charges du revenu minimum d'insertion (R.M.I.).

⁵³⁸ GAXIE D., "Structures et contradictions de l'édifice institutionnel", op. cit.

⁵³⁹ *Ibid.*

⁵⁴⁰ *Ibid.*

⁵⁴¹ *Ibid.*

concertation. La participation des Conseils généraux aux contrats locaux de sécurité est minimale. A partir d'un échantillon de 51 contrats locaux de sécurité, F. SINA précise que 17 actions avaient pour référent le Conseil général, soit moins de 1% de l'échantillon⁵⁴². Leur apport financier est marginal, même si la signature des contrats de ville du 11^{ème} plan (1994-1998) par 49 conseils généraux démontre un intérêt accru de leur part pour les problèmes urbains⁵⁴³. Les conflits partisans et les concurrences entre collectivités locales expliquent également le succès relatif de l'intercommunalité de projet, qui ne dépasse guère le seuil d'une « *intercommunalité de façade* »⁵⁴⁴. Les statistiques confirment le désintérêt des municipalités vis-à-vis de l'élaboration de stratégies d'agglomération dans le champ de la sécurité. En novembre 2003, à peine un tiers des C.L.S. et des C.L.S.P.D. étaient intercommunaux⁵⁴⁵. Le nombre de C.L.S. intercommunaux a même diminué de plus de 13% entre 2003 et 2005, passant de 218 à 189⁵⁴⁶. Fréquemment, les conflits entre communes découlent de la volonté de certains maires, des villes-centre le plus souvent, de prendre le leadership dans les structures intercommunales. Ces élus tentent d'imposer des périmètres intercommunaux qui épousent leurs aires d'influence⁵⁴⁷. Par cette attitude, ils suscitent des positions de méfiance, voire de retrait, au sein des communes périphériques. Si, à l'image de la situation nantaise, l'intercommunalité permet aux élus de s'assembler pour peser face à l'Etat local⁵⁴⁸, en dehors de cet objectif, les collaborations restent minimales, chaque municipalité structurant ses propres réseaux d'action⁵⁴⁹. Les négociations entre l'Etat et les municipalités conservent le plus souvent un caractère bilatéral⁵⁵⁰. Chaque municipalité instrumentalise la démarche intercommunale pour développer ses ressources propres, sans souci de cohérence avec les interventions de ses partenaires⁵⁵¹.

Si les collectivités territoriales s'affrontent, elles se retrouvent néanmoins pour s'opposer à l'Etat local, soupçonné d'ingérence dans les affaires locales⁵⁵². Un certain nombre d'élus locaux reprochent aux préfets d'intervenir dans ce qu'ils considèrent être leurs domaines de compétence et les soupçonnent de vouloir revenir sur la décentralisation. Ils mobilisent plusieurs argumentaires pour justifier leurs réserves vis-à-vis de la politique de la ville⁵⁵³. Ils accusent les ministères de ne voir en eux qu'une source de financement. Ils regrettent que les transferts de compétences aient été imparfaitement compensés par l'Etat ou, pire encore, financés par des dotations affectées à des dépenses particulières⁵⁵⁴. Derrière toute ingérence des administrations centrales se cacherait un dévoiement de la

⁵⁴² SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 155.

⁵⁴³ WORMS J.-P., "Le politique impertinent", *Projet*, n°254, 1998, p. 87.

⁵⁴⁴ LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 89. Selon J.-P. SUEUR, « la carte de la coopération intercommunale est parfois déterminée davantage pour les stratégies de regroupement affinitaire que par un optimum correspondant aux réalités géographiques et démographiques, aux moyens et aux besoins ». in *Demain, la ville*, op. cit., p. 69.

⁵⁴⁵ *Supra* n°190 et 200.

⁵⁴⁶ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 9.

⁵⁴⁷ MOQUAY P., *Coopération intercommunale et société locale*, op. cit., p. 109 et s.

⁵⁴⁸ LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 54.

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 142 et s.

⁵⁵¹ *Ibid.* S'agissant du C.L.S. de l'agglomération nantaise, les négociations se sont essentiellement centrées, avec le soutien du directeur de cabinet du préfet, sur les préoccupations du maire de Nantes. La ville centre a imposé son leadership en écartant les communes périphériques de l'essentiel des négociations. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 326.

⁵⁵² GAXIE D., "Structures et contradictions de l'édifice institutionnel", op. cit., p. 271.

⁵⁵³ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Développement local et politique d'aménagement du territoire*, J.O.R.F., 1998.

⁵⁵⁴ LABIE F., *Finances locales*, Paris, Dalloz, 1995, p. 74.

décentralisation et une tentative de déstabilisation des collectivités locales. Si les procédures de contractualisation ont considérablement renforcé les coopérations entre collectivités locales et Etat, les échanges demeurent limités. Selon P. ESTEBE, les attitudes de coopération des communes sont de trois ordres : « *l'offre de financement (pour du matériel, des locaux, une action), la sollicitation ponctuelle (pour une action, une réunion) ou la contestation (face au manque de policiers, etc.)* »⁵⁵⁵.

282. Les oppositions liées aux positionnements professionnels. La concertation donne lieu à des antagonismes induits par des divergences de représentations, de logiques d'action et d'intérêts. Ces corporatismes découlent non plus des rapports entre institutions, mais des interactions entre catégories de professionnels. A ce sujet, les exemples foisonnent. Les positions syndicales des policiers illustrent leur méfiance vis-à-vis des polices municipales⁵⁵⁶. Ils dénoncent le non-suivi judiciaire des affaires, le pointillisme des magistrats sur les procédures pénales et leur méfiance inutile⁵⁵⁷. Ils considèrent le partenariat et les politiques locales de sécurité comme une contrainte, et préfèrent conserver toute latitude pour définir leur stratégie anti-criminelle⁵⁵⁸. Nombre d'entre eux portent un regard suspicieux sur la prévention de la délinquance, qui ne serait que laxisme⁵⁵⁹. Ils l'envisagent comme un domaine d'intervention qui les ferait sortir de leur identité professionnelle. Le corps policier craint de se transformer en simple « *veilleur de nuit* », alors qu'il se considère comme un « *chasseur des criminels* », image certes plus valorisante⁵⁶⁰. Pour la plupart de ces professionnels de l'ordre, les éducateurs défendent systématiquement les jeunes qu'ils prennent en charge, dans une position d'alliance contre la police⁵⁶¹. Plus généralement, en s'appuyant sur un constat de dissolution du principe d'autorité, ils tendent à renvoyer la responsabilité de leurs difficultés quotidiennes à des institutions (l'école, la famille, la justice) qui n'assureraient plus le respect des règles⁵⁶². Si l'opposition à cette « *idéologie préventionniste* » est moins frontale, elle perdure chez une partie des magistrats, attachés à leur mission initiale de « *dire le droit* »⁵⁶³. Au sein de l'institution judiciaire, les magistrats du siège répugnent à appliquer sans nuance les directives des procureurs de la République. Pour eux, leur indépendance et le principe de l'individualisation des peines s'opposent à l'application systématique de la politique pénale du parquet⁵⁶⁴.

Policiers et magistrats se retrouvent pour se plaindre de « *l'incohérence* » des enseignants, qui dénoncent l'insécurité dans les établissements mais rechignent à en

⁵⁵⁵ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 227.

⁵⁵⁶ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 107 et s. L'auteur prend pour exemple la logique concurrentielle qui préside aux relations entre la police nationale et la police municipale d'Amiens. *Ibid.*, p. 355 ; FERRET J., "Les polices municipales en France. Une perspective socio-politique", op. cit.

⁵⁵⁷ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit. ; DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, op. cit., p. 200 et s.

⁵⁵⁸ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 120.

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 199 ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 224.

⁵⁶¹ TIEVANT S., "Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, p. 156.

⁵⁶² MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 151.

⁵⁶³ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 276 et s. ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 224.

⁵⁶⁴ Un magistrat du siège interrogé par L. DUBOUCHET et G. BERLIOZ a ainsi tenu les propos suivants : « *Je ne connais pas de politique pénale, je juge les personnes qui me sont présentées* ». in *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 13 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 212 et s.

signaler les auteurs⁵⁶⁵. Selon eux, les enseignants hésitent à reconnaître les phénomènes de violence dans leurs établissements, pour ne pas faire aveu d'échec ou ne pas attiser les représailles. A l'opposé, de forts corporatismes imprègnent l'Education Nationale⁵⁶⁶. Traditionnellement, cette administration fonctionne en circuit fermé et ses agents coopèrent difficilement avec les institutions extérieures⁵⁶⁷. Les enseignants refusent de « collaborer » avec la justice et la police parce qu'ils redoutent de se voir considérés par leurs élèves comme des « donneurs »⁵⁶⁸. La concertation est d'autant plus difficile que le ministère n'a pas donné les moyens à ses personnels de s'impliquer dans les dispositifs partenariaux⁵⁶⁹. Lorsqu'ils souhaitent participer à la concertation et expérimenter des projets collectifs, ils doivent s'engager hors du temps scolaire, sur leur temps personnel.

Des désaccords opposent également policiers, magistrats et enseignants aux travailleurs sociaux de la P.J.J. ou de l'A.S.E. De peur d'être déstabilisés, de subir une contestation de leurs savoirs professionnels, ces derniers sont particulièrement méfiants vis-à-vis du partenariat. Les travailleurs sociaux participent de façon plutôt formelle aux réunions de concertation⁵⁷⁰. Ils repoussent une trop grande proximité avec les logiques répressives. Parce qu'ils détiennent des informations importantes, ils craignent d'être instrumentalisés par les institutions régaliennes pour alimenter la chaîne pénale. Les travailleurs sociaux dénoncent également l'intervention massive d'intervenants bénévoles. Ils perçoivent leur arrivée comme une déqualification, voire une disqualification, de leur compétence professionnelle⁵⁷¹. Les travailleurs sociaux des Comités de probation et d'assistance aux libérés (C.P.A.L.) ont ainsi fait preuve de suspicion lors de l'introduction d'associations chargées du contrôle judiciaire⁵⁷². Par la prise de positions syndicales, le blocage d'initiatives associatives ou par la création d'associations fictives, ces agents ont tenté de contrer les ambitions du secteur privé⁵⁷³. Les réserves des travailleurs sociaux vis-à-vis du partenariat s'expliquent également par leurs craintes de perdre de l'influence au profit d'acteurs qui n'appartiennent pas au champ de l'action sociale (hommes politiques, policiers, chargés de mission, etc.)⁵⁷⁴. Par ailleurs, les nouvelles modalités d'action publique entrent en contradiction avec leur identité et leurs modèles professionnels : publicité contre pratique du secret, intervention à court terme contre temps long du relationnel, concertation contre colloque singulier⁵⁷⁵.

⁵⁶⁵ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 50.

⁵⁶⁶ FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit., pp. 251-284.

⁵⁶⁷ DUMOULIN L., FROMENT J.-C., "Ecole et sécurité : les politiques de lutte contre la violence à l'école", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M., op. cit. Pour ces auteurs, l'implication des personnels de l'Education nationale dans les dispositifs de concertation est minimale. « Cette dimension partenariale et territorialisée à l'échelle du quartier ne semble pas être structurante dans le vécu quotidien de l'école, ni dans la gestion des faits de violence, et ce, même si des améliorations ponctuelles des relations ont pu être signalées », p. 76.

⁵⁶⁸ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 49.

⁵⁶⁹ DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 138.

⁵⁷⁰ DE MAILLARD J., "Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisation des professionnels et fragmentations", *Sociologie du travail*, n°44, 2001, pp. 215-232.

⁵⁷¹ *Ibid.* ; LYET J.-P., "L'organisation du bénévolat. Un défi pour les acteurs du champ social", *Revue du M.A.U.S.S.*, 1998, n°11, pp. 280-294.

⁵⁷² FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 83 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 159.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ BERLIOZ G., *La prévention dans tous ses états*, op. cit., p. 107.

⁵⁷⁵ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 102.

Pour clore cette énumération des rivalités professionnelles, il convient de prendre en compte les positionnements des bailleurs et des transporteurs. Les recherches soulignent qu'ils répugnent à collaborer avec les institutions répressives, notamment parce qu'ils se considèrent comme de simples « *consommateurs* », comme des « *usagers* » de la police et de la justice⁵⁷⁶. Dans les dispositifs de concertation, leur participation est d'autant plus délicate qu'ils y siègent généralement en position d'accusés. Les bailleurs sont désignés comme les principaux responsables de la dégradation des logements sociaux et corrélativement du climat dans les quartiers. Ces divergences n'isolent pas toujours les institutions les unes par rapport aux autres. Elles se réunissent parfois, se coalisent, pour dénoncer telle ou telle profession. C'est ainsi que les professionnels de la sécurité privée font face à une « *suspicion quasi culturelle* » de la part de l'ensemble des acteurs investis dans la coproduction locale de la sécurité⁵⁷⁷. Cette défiance explique leur absence plus ou moins systématique dans les dispositifs de concertation⁵⁷⁸. Si un consensus se dégage sur l'intérêt des participations associatives, la plupart des élus et des administrations publiques s'en méfient. Ils les suspectent de perpétuer une logique de guichet⁵⁷⁹. En conséquence, parquet contre corps préfectoral, magistrats contre policiers, éducateurs contre représentants de l'ordre et bénévoles, « *le milieu abonde de rivalités corporatistes qui attisent et rationalisent les attitudes de réserve, quand ce n'est pas d'hostilité, à l'égard des institutions voisines* »⁵⁸⁰. A bien des égards, on se trouve donc confronté à un « *mythe partenarial* » qui occulte les relations conflictuelles entre partenaires⁵⁸¹. « *La recherche de partenariat se heurte à des logiques de fermeture plus ou moins explicites : refus ouvert de collaborer, participation non effective (au mieux simple présence dans le collectif), retranchement derrière l'argumentaire du secret professionnel ou du « manque de temps », etc. Autant de stratégies ou de freins inconscients, qui dénotent une fois encore l'existence de « petits mondes », incapables de s'ouvrir parce qu'alimentés en permanence d'une force centripète et un souci de protection du pouvoir* »⁵⁸². Pour ne pas bouleverser leurs pratiques et leurs habitudes, c'est donc sur un mode minimaliste que les acteurs s'impliquent dans la concertation.

3- Les manifestations des relations conflictuelles

283. Un évitement apparent du conflit. Il est possible de généraliser à la situation française le constat porté par A. CRAWFORD sur l'expérience britannique, à savoir l'absence de conflits ouverts au sein de la plupart des instances partenariales⁵⁸³. Malgré le poids des logiques corporatistes et professionnelles, les acteurs évitent les situations de confrontation directe, qu'ils considèrent comme contre-productives dans le processus partenarial⁵⁸⁴. Cette quête de consensus se traduit par une « *stratégie diplomatique caricaturale* »⁵⁸⁵, par l'élaboration d'une « *doxa consensualiste* »⁵⁸⁶. Les élus locaux, les

⁵⁷⁶ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 56.

⁵⁷⁷ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 140.

⁵⁷⁸ *Ibid.*

⁵⁷⁹ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 493.

⁵⁸⁰ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit., p. 368.

⁵⁸¹ DE MAILLARD J., "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", op. cit., p. 23.

⁵⁸² DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 144.

⁵⁸³ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 51-87 ; LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", op. cit.

⁵⁸⁴ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", op. cit.

⁵⁸⁵ DHUME F., *Du travail social au travail ensemble*, op. cit., p. 144.

membres du corps préfectoral et les chargés de mission sont les principaux vecteurs de cette stratégie d'évitement des conflits. Celle-ci pose néanmoins des difficultés importantes. Les problèmes les plus brûlants ne sont pas évoqués, les acteurs préférant aborder des thèmes peu porteurs d'enjeux politiques⁵⁸⁷. Pour se plier aux nécessités du consensus, les problèmes de fond ne sont pas évoqués⁵⁸⁸. Au mieux, ils sont discutés « *en coulisses* », et en l'absence des voix les moins consensuelles sur le sujet⁵⁸⁹. On trouve trace de cette éviction des échanges non consensuels dans les expériences partenariales de l'agglomération nantaise. Différents acteurs ont souligné l'impossible formulation d'une doctrine d'action unifiée concernant la problématique des gens du voyage⁵⁹⁰.

Pour éviter la multiplication des frictions, les acteurs recourent également à l'énonciation d'objectifs vagues et multiples⁵⁹¹. Sans autre précision, ils s'engagent sur des objectifs de requalification urbaine, de mixité sociale, d'insertion économique et sociale, de prévention de la délinquance, etc⁵⁹². Cette stratégie collective permet à chacun d'obtenir une ou plusieurs actions qui lui conviennent⁵⁹³. Dès les premiers projets financés par le C.N.P.D. au début des années 1980, les actions d'animation et d'insertion ont été privilégiées⁵⁹⁴. En ne faisant jamais apparaître clairement en quoi telle ou telle opération était susceptible de prévenir la délinquance, les vocables de l'animation et de l'insertion permettaient d'éviter une réactivation des conflits idéologiques⁵⁹⁵. Maintenir une dénomination floue facilite la mobilisation d'agents engagés dans des optiques et des pratiques différentes, sinon antagoniques⁵⁹⁶. En évitant de définir trop strictement les objectifs, les acteurs cherchent à désamorcer d'éventuels conflits, suscités par une approche théorique des concepts utilisés⁵⁹⁷. Cette stratégie permet aux partenaires de s'entendre sur des mots communs, sans que ceux-ci aient la même signification pour chacun. Par exemple, derrière la notion de projet, certains imaginent la mise en œuvre d'une stratégie globale d'intervention, favorisant une participation plus active des habitants. D'autres ont une vision plus administrative du concept. Le projet s'apparente alors à un simple dossier remplissant des critères précis pour obtenir des financements⁵⁹⁸. En croyant parler des même choses, ils parlent en réalité d'objets différents⁵⁹⁹. En usant de la même terminologie au moment des négociations, une unité de façade est affichée. Au moment de la mise en œuvre des contrats, les disparités d'analyses retrouvent

⁵⁸⁶ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 423 ; CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *op. cit.*

⁵⁸⁷ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", *op. cit.* ; LASCOUMES P., LE GALES P., "L'action publique saisie par ses instruments", in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, pp. 11-44.

⁵⁸⁸ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 349.

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 350.

⁵⁹⁰ Entretiens réalisés durant l'année 2000 auprès de plusieurs chargés de mission de l'agglomération et du directeur de cabinet du préfet.

⁵⁹¹ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", *op. cit.* ; FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, *op. cit.*

⁵⁹² COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 34 et s.

⁵⁹³ CRAWFORD A., "Culture managériale de l'évaluation et responsabilités. Quelques leçons de l'expérience britannique", in FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, *op. cit.*, pp. 51-82.

⁵⁹⁴ *Infra* n°573.

⁵⁹⁵ CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *op. cit.*

⁵⁹⁶ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, *op. cit.*, p. 287.

⁵⁹⁷ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 128.

⁵⁹⁸ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 494.

⁵⁹⁹ Cité in *Ibid.*, p. 495.

néanmoins tout leur sens, les acteurs replaçant les objectifs définis collectivement dans le contexte de leurs représentations spécifiques. Paradoxalement, cette logique consensuelle empêche la progression de la dynamique partenariale, les échanges conflictuels participant à la modification progressive des représentations des acteurs⁶⁰⁰.

284. Le faible investissement dans les dispositifs de concertation. Si les désaccords ne se traduisent pas forcément par des conflits ouverts sur la scène locale, ils expliquent néanmoins le faible investissement des acteurs au sein des instances de coopération. Ils se manifestent discrètement, par des prises de distance, des stratégies d'évitement et de retrait. Ces comportements caractérisent l'ensemble des dispositifs de concertation qui se sont succédés depuis les années 1980. S'agissant des C.C.P.D., tous s'accordent à dire que seulement un tiers aurait fonctionné convenablement. La dynamique partenariale s'est rapidement essoufflée et beaucoup d'entre eux n'ont eu qu'une existence théorique⁶⁰¹. Dans la plupart des cas, les réunions, qualifiées de « *grandes messes* »⁶⁰², n'ont pas dépassé une concertation de façade⁶⁰³. Bien souvent, les échanges furent « *décevants, sporadiques et superficiels* »⁶⁰⁴. La distribution des échanges était extrêmement codifiée⁶⁰⁵. Après une ouverture des débats par le responsable politique local, maire ou adjoint chargé des questions de prévention et de sécurité, la parole était le plus souvent donnée aux représentants régaliens de l'Etat. La police ou la gendarmerie informait sur les dernières évolutions de la délinquance locale. Le procureur indiquait le nombre d'affaires traitées, les modes de poursuites, etc. Intervenait ensuite les autres services de l'Etat, les services municipaux puis les travailleurs sociaux. Dans les rares hypothèses d'ouverture au public, la parole était enfin donnée aux membres de l'assistance. Les débats furent généralement assez pauvres, « *teintés d'un certain officialisme, chacun des intervenants s'employant à exprimer d'abord et avant tout une parole d'institution* »⁶⁰⁶. Dans de nombreux sites, lorsque les réunions ne se sont pas progressivement raréfiées, l'absentéisme y fut dominant⁶⁰⁷. Certains conseils n'avaient qu'une existence théorique ou ne se réunissaient au maximum qu'une fois par an⁶⁰⁸. Ce sont dans les villes où la majeure partie de la délinquance se concentrait que les C.C.P.D. ont le mieux fonctionné. Les réunions y étaient plus fréquentes, notamment à partir de déclinaisons thématiques cherchant à inclure les professionnels de terrain. Pour autant,

⁶⁰⁰ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", *op. cit.*; LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *op. cit.*

⁶⁰¹ BONNEMAISON G., *La sécurité en libertés*, Paris, Syros, 1987; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, *op. cit.*, p. 87; BARBE L., COUELLE C., PERSUY V., *Prévention de la délinquance. Politique et pratiques*, *op. cit.*; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 165 et s.; FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 118 et s.

⁶⁰² FROMENT J.-C., "Le maire et la sécurité", *op. cit.*

⁶⁰³ ROCHE S., "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)", *op. cit.*

⁶⁰⁴ *Des villes sûres pour des citoyens libres*, Actes du colloque de Villepinte, Editions SIRP, 24-25 octobre 1997; Disponible sur Internet : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/villepinte.pdf> (consultés le 5 juin 2005).

⁶⁰⁵ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 423 et s.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 424.

⁶⁰⁷ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 115 et s.

⁶⁰⁸ Ce fut le cas pour la majeure partie des C.C.P.D. des communes de la périphérie nantaise ne connaissant pas de problèmes aigus de délinquance. A l'occasion de cette recherche, nous avons pu observer le déroulement d'une réunion annuelle de l'un de ces C.C.P.D. L'institution judiciaire n'y était pas représentée. Aucun enseignant ne s'est présenté, seul le principal du collège de la ville s'est manifesté. De même, aucun professionnel de l'aide sociale à l'enfance n'était présent. Ce sont les services municipaux (animation et jeunesse, action sociale) qui composaient majoritairement l'assemblée. Le déroulement de la réunion fut assez formel. Après l'ouverture de la réunion par le maire, les gendarmes ont procédé à une lecture détaillée de l'évolution des chiffres de la délinquance. Un représentant du directeur de cabinet du préfet, simple stagiaire de la préfecture de Loire-Atlantique et donc peu au fait du contexte local, s'est contenté de rappeler les positions et exigences de l'Etat local. Les discussions se sont ensuite engagées entre les participants au sujet des problèmes locaux de délinquance. Pour autant, à aucun moment la concertation n'a donné lieu à la formulation d'un projet collectif.

l'absentéisme de certains services de l'Etat, judiciaires notamment, fut récurrent. Pour que leurs activités ne soient pas confondues avec celles de la police ou de la ville, certaines associations ont conservé une position de retrait⁶⁰⁹. Certaines villes ont choisi d'implanter des structures de concertation plus dépendantes des maires. Ce fut le cas à Nantes avec la création d'une commission tranquillité publique chargée de réunir les partenaires sous un leadership municipal plus affirmé⁶¹⁰. Dans les villes-centres, la participation des services de l'Etat est plus systématique, mais aussi plus formelle. A Nantes, étant donné l'importance de la ville et le poids politique du maire, les réunions de la commission regroupent davantage de hauts responsables, qui expriment davantage la parole de leurs institutions respectives.

Les réformes successives des dispositifs de concertation n'ont guère favorisé une institutionnalisation du partenariat. S'agissant des C.L.S., dans les sites où les instances de partenariat existaient préalablement, la configuration du réseau d'acteurs s'est stabilisée mais n'a connu des inflexions qu'à la marge⁶¹¹. Ce sont dans les collectivités où aucune concertation n'existait préalablement que les effets des C.L.S. seraient les plus visibles⁶¹². En conséquence, ces politiques contractuelles ont tout au plus conforté les réseaux de collaboration existants⁶¹³. Les C.L.S. ont permis de dynamiser ce qui était déjà en germe avant leur signature, d'accélérer les tendances à l'œuvre, non d'infléchir les logiques d'action préexistantes⁶¹⁴. La participation des services de l'Etat s'est souvent limitée à l'implication des policiers et gendarmes⁶¹⁵. Les recherches soulignent la faible participation des services des Conseils généraux et des travailleurs sociaux⁶¹⁶. L'investissement de l'Education nationale est jugé très inégal, celui des magistrats du siège insuffisant⁶¹⁷. En ce qui concerne le monde enseignant, selon la personnalité des directeurs d'établissements, les attitudes oscillent entre collaboration et fermeture totale⁶¹⁸. L'absence de l'institution judiciaire est quant à elle quasi généralisée⁶¹⁹. Au sein

⁶⁰⁹ Par exemple, les associations d'une ville périphérique n'ont pas souhaité s'engager, aux côtés des acteurs institutionnels du C.C.P.D., dans une opération de prévention du vol et de promotion de l'« auto-civilité ». Dans cet objectif, les partenaires ont mené plusieurs campagnes de distribution de faux procès-verbaux pour indiquer les objets oubliés dans les véhicules, les voitures mal garées. Ils ont parallèlement mené des campagnes d'affichage et distribué dans les boîtes aux lettres des dépliants explicatifs. Chaque campagne mobilisant environ 80 personnes, la ville a tenté d'associer, aux côtés des agents municipaux, la police et les associations. Ces dernières ont néanmoins refusé de participer à l'opération. Elles s'en sont expliquées par plusieurs arguments : refus de porter un jugement sur le comportement des habitants, volonté de ne pas détériorer leurs relations avec la population, mise en avant d'arguments déontologiques. Informations recueillies lors d'une commission vols et cambriolages d'un C.C.P.D. de l'agglomération nantaise, mai 2000.

⁶¹⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 299.

⁶¹¹ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", op. cit.

⁶¹² Ibid.

⁶¹³ BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", op. cit.

⁶¹⁴ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", op. cit. Selon ces auteurs, dans les sites où la sécurité constituait déjà un souci commun et transversal pour l'ensemble des intervenants locaux, le C.L.S. n'a fait que valider cette orientation. Il n'a fait qu'accélérer les tendances à l'œuvre. En terme de contenu, les contrats pèsent peu sur ce qu'ils produisent.

⁶¹⁵ Ibid.

⁶¹⁶ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 91 et s. ; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 48 ; CHALUMEAU E., "La politique de lutte contre l'insécurité", *Regards sur l'actualité*, novembre 2001, pp. 27-39 ; DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", op. cit.

⁶¹⁷ Ibid.

⁶¹⁸ DUMOULIN L., FROMENT J.-C., "Ecole et sécurité : les politiques de lutte contre la violence à l'école", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M., op. cit.

⁶¹⁹ Les politiques locales contractualisées n'ont pas eu, du moins dans un premier temps, les faveurs du ministère de la Justice. Dans les années 1980, ce dernier se préoccupe davantage de la modernisation des réponses pénales que de participer aux dispositifs de concertation. Seuls quelques parquets dynamiques, comme celui de Valence, qui, sous la direction du Procureur G. APAP, orientera le traitement de la délinquance vers des associations de médiation, s'investiront suffisamment dans la dynamique partenariale. ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 113. La concertation au sein de

des C.C.P.D., le parquet, bien que souvent représenté, adoptait généralement « *une stratégie bienveillante et très œcuménique* »⁶²⁰. Les juges de l'application des peines et les juges pour enfants, invoquant leur manque de disponibilité, n'y ont siégé que ponctuellement⁶²¹. Plus récemment, au sujet des réunions des G.L.T.D., A. WYVEKENS et J. DONZELOT ont souligné l'absence quasi systématique des juges pour enfants⁶²². Quant à la participation des représentants de la P.J.J., des bailleurs sociaux ou des transporteurs, elle est le plus souvent formelle.

Etant donné le manque de travaux de recherche sur la question, il est pour l'heure délicat de se prononcer sur l'impact de la réforme des dispositifs de concertation introduite en juillet 2002. Les obstacles au développement d'une dynamique partenariale ne semblent guère évincés. Selon le ministère de la Justice, les conférences départementales de sécurité⁶²³ ne jouent pas le rôle qu'il serait légitime d'en attendre en matière de définition d'objectifs et de plans d'action, de partage de l'information, de suivi et d'évaluation⁶²⁴. Selon une mission inter-inspections, le Conseil départemental de prévention⁶²⁵ éprouve des difficultés à assumer son rôle de suivi, de coordination et d'animation de la politique de prévention de la délinquance, notamment par manque d'implication des Conseils généraux⁶²⁶. S'agissant des C.L.S.P.D.⁶²⁷, la présence des juges pour enfants est le plus souvent ponctuelle, la participation judiciaire étant essentiellement le fait du parquet⁶²⁸. A l'image des dispositifs précédents, les juges de l'application des peines, les services de l'administration pénitentiaire, les Conseils généraux et régionaux comptent parmi les grands absents de la concertation. Les changements sont à ce point mineurs que la réforme suscite un intérêt modéré chez les élus. Ceux-ci ne voient pas comment les C.L.S.P.D. seraient en mesure de bouleverser les pratiques antérieures⁶²⁹. Pour nombre de participants, les modifications introduites sont de faible portée et à peine perceptibles. Ceci ne conduit guère les acteurs à s'investir dans le partenariat. Au final, leurs réactions face au discours de la concertation recouvrent des pratiques ambivalentes. Ils ne rejettent pas les occasions de rencontre et de débat avec leurs éventuels partenaires, mais les investissent peu⁶³⁰. « *La situation d'interdépendance terminée, le moment exceptionnel est passé et chacun retourne chez soi dans ce qu'il considère comme l'état normal des affaires : l'autarcie fonctionnelle de chaque « maison »* »⁶³¹. C'est la raison pour laquelle une mission inter-inspections a évalué en juillet 2005 à 33.63% le nombre de C.L.S. en sommeil, pourcentage d'ailleurs qualifié d'hypothèse « basse »⁶³². De même, certains

l'agglomération nantaise illustre le faible investissement de l'autorité judiciaire. L'ensemble des acteurs locaux auditionnés ont insisté sur les difficultés de dialogue avec l'institution judiciaire, celle-ci apparaissant comme la moins investie dans la concertation.

⁶²⁰ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 120

⁶²¹ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 13.

⁶²² DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 59.

⁶²³ *Supra* n° 174.

⁶²⁴ INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE, *Eléments de bilan du plan pilote 25 quartiers*, Séminaire national, 24 mars 2005. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 30 août 2005).

⁶²⁵ *Supra* n° 190.

⁶²⁶ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 18 et s.

⁶²⁷ *Supra* n° 190.

⁶²⁸ INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE, *Eléments de bilan du plan pilote 25 quartiers*, op. cit.

⁶²⁹ *La Gazette des communes*, n° 1682, 24 février 2003, p. 34.

⁶³⁰ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", op. cit.

⁶³¹ *Ibid.*, p. 367.

⁶³² DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 9.

C.L.S.P.D., même récemment créés, n'ont déjà plus d'activité⁶³³. Les deux tiers ne se réunissent en assemblée plénière qu'une ou deux fois par an⁶³⁴.

De ces arguments critiques, il n'est pour autant pas possible de conclure à un échec systématique du partenariat. De nombreux observateurs témoignent, notamment par des approches monographiques, d'expériences réussies et de la richesse des échanges dans certains sites. J. DONZELOT et A. WYVEKENS insistent sur l'amélioration de la qualité du partenariat depuis les C.L.S. : abandon des logiques d'imputation de la responsabilité aux partenaires, renforcement de l'écoute mutuelle, mise en commun des connaissances, etc⁶³⁵. Les positions de retrait du corps enseignant s'estompent⁶³⁶. Ses rapports avec la police s'améliorent, le monde enseignant sollicitant plus fréquemment l'intervention de la police dans les établissements. Des formes de reconnaissance interviennent entre les travailleurs sociaux et les élus locaux, les uns et les autres acceptant de coopérer plus facilement⁶³⁷. L'institution judiciaire s'investit davantage dans le partenariat local⁶³⁸. Même si leur existence ne modifie qu'à la marge la configuration du partenariat, les C.L.S. ont permis une ouverture du réseau d'acteurs à de nouveaux participants : commerçants, bailleurs, pompiers, transporteurs, etc⁶³⁹. Quelques expériences, atypiques, illustrent une implication plus affirmée des acteurs privés de sécurité⁶⁴⁰. Médiateurs sociaux, police nationale et sociétés privées de sécurité œuvrent de concert pour renforcer la sécurité dans le métro de Toulouse⁶⁴¹. Des représentants de sociétés de gardiennage assistent aux réunions mensuelles du comité de suivi du C.L.S. de Noisy-le-Grand, etc⁶⁴². Dans l'agglomération nantaise, la Chambre de commerce et de l'industrie a mis en place des ateliers de la sécurité où les commerçants sont amenés à dialoguer avec la police. Dans un certain nombre de cas, les professionnels parviennent donc à renverser les situations de conflits. Une variable essentielle explique ces réussites atypiques. Il s'agit de l'investissement personnel des acteurs, dont découle souvent la qualité des échanges.

4- Un facteur de convergence : la personnalisation des échanges

285. Des échanges conditionnés par l'investissement personnel des acteurs. Lorsque les professionnels évoquent les relations avec leurs partenaires, ils se réfèrent généralement aux institutions évoluant dans leur environnement proche, avec lesquelles ils entretiennent de bonnes relations. La structuration des réseaux d'action ne constitue donc pas un « donné » du système politique français. Ce processus est conditionné par les contingences locales, les positions institutionnelles des différents partenaires et leurs

⁶³³ *Ibid.*, p. 12.

⁶³⁴ LECERF J.-R., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration général sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, *op. cit.*, p. 18.

⁶³⁵ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 121.

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 51.

⁶³⁷ DE MAILLARD J., "Les travailleurs sociaux en interaction", *op. cit.*

⁶³⁸ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 353 ; DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, *op. cit.*, pp. 14-15.

⁶³⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 118 et s. ; LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *op. cit.* A partir d'un échantillon de 51 C.L.S., F. SINA souligne que 10% des projets engagent le secteur privé de la sécurité, les bailleurs, les transporteurs et le secteur commercial alors que ceux-ci étaient quasiment absents des dispositifs locaux dans les années 1990. in "Contrats locaux de sécurité. La montée en puissance de la prévention situationnelle", *op. cit.* ; CHALUMEAU E., "La politique de lutte contre l'insécurité", *op. cit.*

⁶⁴⁰ MOTHES F., NOVARO P., PASINETTI P., "Besoins et modalités d'échanges entre acteurs publics et privés de la sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 253-274.

⁶⁴¹ E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, *op. cit.*

⁶⁴² *Ibid.*

modes d'implication dans les dispositifs de concertation⁶⁴³. L'initiative d'une démarche contractuelle peut provenir, selon les sites, d'un représentant local de l'Etat, d'une municipalité, d'une administration interministérielle (la D.I.V. par exemple). Il est donc très difficile d'expliquer la variété des situations de terrain⁶⁴⁴. La plupart des recherches insistent néanmoins sur une des clés de la réussite partenariale. Les échanges sont fructueux lorsque les acteurs établissent des relations personnalisées, indépendamment des rapports inter-institutionnels préexistants⁶⁴⁵. « *Si l'initiative institutionnelle pour organiser des instances de concertation peut amorcer des relations, elle s'avère actuellement insuffisante pour les maintenir et, a fortiori, déboucher sur une action concertée, dès lors qu'elle n'est pas relayée ni portée par des individus entre lesquels se nouent, au-delà de l'institutionnel, des relations interpersonnelles basées sur l'estime et la confiance réciproque* »⁶⁴⁶. Pour la réussite des dispositifs de coopération, l'engagement personnel des directeurs d'établissements scolaires ou d'enseignants compte plus que l'investissement des inspections académiques⁶⁴⁷. L'implication des directeurs joue un rôle capital dans le succès, ou l'échec, d'une Z.E.P.⁶⁴⁸. Il en va de même pour l'ensemble des intervenants : policiers, magistrats, travailleurs sociaux, etc. En règle générale, les échanges opèrent souvent sur le registre de l'affinité entre personnes, voire de la sympathie⁶⁴⁹. Des liens privilégiés se nouent entre certains professionnels. Ils stimulent leur engagement dans des projets communs.

Si ces investissements personnels garantissent la qualité des échanges, ils n'en fragilisent pas moins les dispositifs de concertation. Faute d'acteurs véritablement motivés pour investir les instances partenariales, un certain nombre tourne plus ou moins à vide⁶⁵⁰. Puisque la force des dispositifs partenariaux dépend de l'initiative personnelle d'individus, le départ de l'un d'entre eux est susceptible de déstabiliser le réseau constitué⁶⁵¹. A cet égard, la fréquence du turn-over au sein de la fonction publique constitue un frein puissant au développement des coopérations⁶⁵². Les mutations des

⁶⁴³ MABILEAU A., "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *op. cit.* ; LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", *op. cit.*

⁶⁴⁴ « *L'action publique est là...toujours en train de s'édifier et de se défaire selon les enjeux, les rapports de force spécifiques et les conjonctures...* », LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., cités in LE GALES P., "Etudier les politiques. Les politiques locales et la recomposition de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *op. cit.*, 294. Du fait de l'extrême variété des systèmes d'action locaux, « *la monographie survalorise en ce cas les spécificités, tandis que l'approche longitudinale les dilue ou, si elle parvient à y rester attentive, a du mal à les expliquer* ». GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", *op. cit.*

⁶⁴⁵ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 112 ; DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, *op. cit.*, p. 199 ; DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, *op. cit.*, p. 17 ; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *op. cit.*

⁶⁴⁶ TIEVANT S., "Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles ?", *op. cit.*, p. 153.

⁶⁴⁷ FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, *op. cit.*

⁶⁴⁸ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, *op. cit.*, p. 64.

⁶⁴⁹ THOENIG J.-C., "La gestion systémique de la sécurité publique", *op. cit.*

⁶⁵⁰ TIEVANT S., "Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles ?", *op. cit.*

⁶⁵¹ *Ibid.* ; Par exemple, à Amiens, l'arrivée d'un nouveau directeur de cabinet du préfet et d'un nouveau directeur départemental de la sécurité publique a détérioré les rapports entre institutions. A l'inverse, la nomination à Nantes d'un commissaire, qui entretenait de longue date de bonnes relations avec le maire et le chargé de mission prévention-sécurité de Saint-Herblain où il exerçait précédemment ses fonctions, comme référent du C.L.S. et de la police de proximité, a favorisé les négociations. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 361.

⁶⁵² ROCHE S., *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob, 2002, p. 259 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 87 ; TIEVANT S., "Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles ?", *op. cit.* ; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *op. cit.* ; FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et

représentants du corps préfectoral posent particulièrement problème. Alors qu'ils sont chargés d'animer les politiques territoriales, les sous-préfets à la ville ne restent en moyenne que deux ans à leur poste⁶⁵³. La pérennité d'un projet peut également être mise en péril par le renouvellement périodique des élus locaux. Fréquemment, les nouveaux édiles locaux souhaitent modifier les programmes engagés ou financés, élargir ou restreindre les périmètres d'intervention, agencer différemment les partenariats. Une simple variation de la composition des équipes techniques ou politiques est donc susceptible de causer une perte des expériences acquises, voire une interruption de la démarche partenariale⁶⁵⁴. L'implication partenariale sur un mode personnel soulève d'autres difficultés. Ces investissements personnels, qui se rapprochent parfois du « militantisme »⁶⁵⁵, risquent de s'essouffler. Les professionnels engagés dans le partenariat doivent surmonter bien des obstacles. En s'appropriant le discours et la méthode partenariale, ils tendent à se marginaliser au sein de leurs administrations d'origine⁶⁵⁶. Leurs collaborateurs et leurs hiérarchies ne sont pas toujours enclins à renoncer à des modes d'action routiniers, qui contredisent pourtant les objectifs de l'approche globale et partenariale.

286. La faible implication des agents de « première ligne ». Un second obstacle à la dynamique partenariale découle du poids des relations personnelles qui s'établissent entre acteurs. Ce sont généralement des responsables institutionnels ou des cadres intermédiaires qui se réunissent dans les enceintes de collaboration⁶⁵⁷. Eux seuls sont dès lors susceptibles d'établir des rapprochements sur un mode affinitaire. Or, ces rapprochements n'emportent guère l'implication partenariale des personnels qui, sur le terrain, donnent corps à l'action publique. Depuis les années 1950, les modes de fonctionnement des administrations françaises, des services municipaux ou encore des puissantes fédérations associatives n'ont pas fondamentalement changé. A la différence d'autres Etats, comme la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis⁶⁵⁸, toutes les tentatives pour favoriser la participation des acteurs intervenant au plus près du terrain ont échoué. Le modèle pyramidal et hiérarchique français, auquel on attribue pourtant tous les maux de l'action publique, est toujours prégnant. Les réformes, y compris celles instituant les dispositifs de concertation, sont toujours venues d'en haut, avec peu de consultation des personnels de terrain. Le plus souvent, seuls les responsables de services sont conviés à la table des négociations au niveau local. Les décisions qui y sont prises ne redescendent pas systématiquement sur le terrain⁶⁵⁹. En conséquence, « les agents ont le sentiment

banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit.

⁶⁵³ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 131.

⁶⁵⁴ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 47 ; FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit. C'est la raison pour laquelle la Recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative au partenariat dans les politiques de prévention précise qu'il faudrait prendre des mesures pour « minimiser (ou optimiser) la rotation des différentes personnes qui jouent un rôle dans le partenariat, afin d'optimiser l'efficacité (en préservant un fonds commun de connaissances) et de maintenir la confiance ». Recommandation REC(2003)21 concernant le partenariat dans la prévention de la délinquance, septembre 2003, op. cit.

⁶⁵⁵ DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, op. cit. ; BACHELET F., RANGEON F., "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", op. cit.

⁶⁵⁶ *Ibid.*

⁶⁵⁷ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 238.

⁶⁵⁸ DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, op. cit. ; BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité. Des ghettos américains aux banlieues françaises*, Paris, Bayard, 1998 ; BODY-GENDROT S., *Les villes. La fin de la violence ?*, Paris, Presses de Science-Po, 2001.

⁶⁵⁹ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 238 ; CHALUMEAU E., "La politique de lutte contre l'insécurité", op. cit.

d'outils qui leur sont imposés sans que leur utilité pour leur travail soit clair. En ce cas, ils obéiront de façon formelle et non créative aux contraintes qui leur sont imposées. La dérive la plus probable est que les outils tomberont en obsolescence car le centre n'aura pas assez d'énergie pour les maintenir et la base ne sera pas assez motivée pour l'intégrer au travail quotidien, sauf à jouer en permanence de la contrainte »⁶⁶⁰.

Etant donné la faible implication des agents de terrain dans les dispositifs de concertation, la notion de partenariat ne leur semble pas particulièrement opérationnelle. Nombre d'entre eux n'ont qu'une connaissance approximative des dispositifs partenariaux⁶⁶¹. Les relations transversales qui s'établissent entre leurs hiérarchies n'ont qu'un impact mineur sur leurs pratiques quotidiennes⁶⁶². La dynamique partenariale influe peu sur la nature des relations que les agents de terrain entretiennent. Certes, on se sollicite ou on s'associe ponctuellement, mais les relations restent malgré tout distantes⁶⁶³. L'ignorance ou la méfiance continue de caractériser les rapports entre policiers, agents de médiation, travailleurs sociaux, enseignants et policiers municipaux⁶⁶⁴. Certaines collectivités ou administrations ont bien tenté d'associer plus étroitement les agents de terrain à la construction d'un projet collectif sur le territoire. Elles les ont conviés à participer aux conseils communaux de prévention notamment ou les ont réunis au sein de structures spécifiques. A titre d'exemple, la commune de Rezé a installé des instances territoriales de quartiers qui réunissent, trois ou quatre fois par an, des élus de quartiers, des îlotiers, des enseignants, des habitants, des éducateurs spécialisés, des assistantes sociales, etc. Dans le même sens, la ville de Nantes a mis en place à partir de 1996 des cellules mensuelles de régulation territoriales sur sept quartiers⁶⁶⁵. Celles-ci favorisent, par une remontée d'informations de la part des agents de terrain, une connaissance plus fine des problématiques et une implication plus importante des acteurs. Néanmoins, dans les sites où ce partenariat opérationnel existe, la participation des agents de terrain n'est pas toujours organisée de manière cohérente. Certains responsables administratifs envoient des agents sans les préparer, parfois en les sommant d'assister à telle ou telle réunion, parfois en leur demandant de ne rien dire qui puisse nuire à leur institution⁶⁶⁶. Ces responsables ne sont pas toujours prêts à prendre en considération les propositions ou les critiques de leurs subordonnés. En outre, les agents impliqués dans la concertation sont quelques fois marginalisés dans leurs propres services⁶⁶⁷. Leurs collègues restent perplexes, voire hermétiques, face à des innovations qui risquent de bouleverser leurs pratiques habituelles. Ces résistances se renforcent lorsque, comme c'est souvent le cas, ces acteurs ne sont pas totalement représentatifs de

⁶⁶⁰ TROSA S., *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, Paris, éd. d'Organisation, 1999, p. 322.

⁶⁶¹ Par exemple, les entretiens ou rencontres informelles avec différents professionnels de terrain de l'agglomération nantaise (éducateurs P.J.J., assistants de service social, enseignants, etc.) montrent que la plupart d'entre eux connaissent à peine, si ce n'est pas du tout, le dispositif des contrats locaux de sécurité.

⁶⁶² ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 226.

⁶⁶³ Dans ses recherches sur la violence scolaire, E. DEBARBIEUX précise que de nombreux policiers ne connaissent pas d'éducateurs de la P.J.J. ou de travailleurs sociaux de l'A.S.E. Un certain nombre d'enseignants refusent également toute coopération avec la police. Lorsqu'une intervention policière est sollicitée par les enseignants ou le directeur, c'est le plus souvent en situation de crise : intrusion, prévention de bagarres à la sortie de l'établissement, dégradations importantes, etc. DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, op. cit., p. 204.

⁶⁶⁴ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 239 et s.

⁶⁶⁵ BEAUPARLANT C., DARRIS G., LEMOINE A., LEON H., "La ville, la nuit. Rennes et Nantes, de nouvelles exigences de gestion urbaine", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, 85-107.

⁶⁶⁶ ROJZMAN C., *Savoir vivre ensemble*, Paris, Syros, 1998, p. 139.

⁶⁶⁷ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, op. cit., p. 72.

l'instance qui les délègue⁶⁶⁸. Le risque est alors celui d'une démobilisation devant l'impossibilité à convaincre, tant les collègues que la hiérarchie, des vertus du projet partenarial⁶⁶⁹.

Les avantages que présentent les démarches ascendantes sont pourtant bien connus. Les personnels s'approprient davantage les réformes, parce que le changement vient d'eux, parce qu'ils se sentent écoutés et considérés par leurs responsables hiérarchiques⁶⁷⁰. Les rapprochements institutionnels s'effectuent alors entre les acteurs qui sont quotidiennement appelés à coopérer. Elles permettent d'améliorer la qualité des diagnostics grâce aux informations transmises par les agents. Les procédures d'évaluation gagnent en pertinence, parce qu'ils participent à la construction des outils de mesure, parce qu'ils s'approprient la démarche évaluative et ne l'envisagent plus comme un mode de contrôle de leur activité⁶⁷¹. Les dispositifs gagnent en souplesse car les informations diffusées par la base permettent de rectifier les erreurs s'il y a lieu⁶⁷². L'implication des responsables hiérarchiques n'en est pas moins essentielle. Ils ont souvent une vision plus prospective de la situation et disposent d'une meilleure vision d'ensemble⁶⁷³. Par leur faculté d'analyse des échecs ou succès rencontrés, il leur est possible de fertiliser les diverses expériences de terrain, d'en tirer les leçons avant de les généraliser. *« La conclusion générale pourrait être que toute démarche de changement réussie associe des éléments descendants qui cadrent, pilotent, s'assurent de l'efficacité et de l'équité, et des éléments ascendants qui assurent l'appropriation par les personnels, la pertinence des mesures et la souplesse des dispositifs »*⁶⁷⁴.

287. Conclusion. Entre la philosophie affichée par les nouveaux modes d'action publique et les résultats concrets de leur implémentation, l'écart est important et les contradictions nombreuses. Les dispositifs de concertation se succèdent sans que la méthode partenariale réussisse à endiguer ses contre-performances. La plupart des professionnels conservent, à l'encontre de leurs partenaires, une attitude attentiste ou suspicieuse qui exclut leur investissement dans les structures de coordination. Hostiles à l'émergence d'obligations réciproques, les membres du réseau d'action acceptent de dialoguer mais non de collaborer pour la mise en œuvre de projets conjoints. La portée des engagements contractuels en ressort amoindrie. Les acteurs instrumentalisent les dispositifs contractuels pour n'en tirer que des bénéfices, c'est-à-dire l'adoption de mesures qui servent leurs intérêts respectifs. De là découle l'impression d'atomisation, d'éclatement de l'action publique locale. Les projets se superposent sans grand souci de cohérence. A l'inverse, les partenaires répugnent à s'approprier des démarches qui seraient susceptibles d'invalidier leurs représentations et leurs principes d'action ou, plus simplement, de remettre en cause leurs modes de fonctionnement routiniers.

⁶⁶⁸ Selon J. ION, dans un certain nombre de cas, les structures de concertation réunissent des « *exclus des institutions dominantes, qui trouvent là l'occasion d'une expression spécifique qui ne peut guère s'exercer habituellement dans la marche normale de l'institution* ». Dans cette hypothèse, la concertation fonctionne généralement très bien, mais le risque est considérable qu'elle tourne à vide, sans prise sur le cours de l'action publique. Puisque la sélection des partenaires n'est pas toujours pertinente, les dispositifs de concertation, au lieu de faciliter une transformation des pratiques, confortent ceux qui se tiennent à l'écart du partenariat. *in ibid.*, p. 72 et s.

⁶⁶⁹ TROSA S., *Quand l'Etat s'engage*, op. cit., p. 159.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 324.

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² *Ibid.*

⁶⁷³ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 226.

⁶⁷⁴ TROSA S., *Quand l'Etat s'engage*, op. cit., p. 325.

§2- L'impact relatif des engagements contractuels

288. Une conversion modérée du système d'action dans le champ de la lutte contre la délinquance. Puisque les acteurs investissent les procédures contractuelles sur un mode utilitariste, avec pour seule préoccupation la maximisation de leurs intérêts et la défense de leurs pratiques habituelles, les bénéfices escomptés du processus contractuel peinent à se concrétiser. Alors qu'il devait favoriser une approche transversale des problèmes et concentrer son attention sur les sites confrontés massivement aux phénomènes de délinquance, on assiste à une multiplication problématique des contrats (A). Plutôt que d'expérimenter des projets novateurs définis collectivement, les acteurs se sont évertués à détourner les crédits contractualisés pour financer leurs propres opérations (B). Au lieu de définir précisément le cadre et la nature des coopérations locales, les partenaires privilégient, pour préserver leurs marges de manœuvre respectives, des engagements peu contraignants (C). Enfin, la méthodologie contractuelle n'est pas parvenue à donner corps à ce qui devait constituer deux de ses innovations majeures : la consolidation des procédures évaluatives (D) et l'implication des habitants dans la coproduction locale des politiques de lutte contre la délinquance (E).

A. La multiplication problématique des contrats

289. Une superposition concurrentielle des initiatives contractuelles. Ce qui frappe lorsque l'on porte le regard sur ces premières décennies de contractualisation, c'est l'instabilité des dispositifs, avec le sentiment d'une « *valse des étiquettes* »⁶⁷⁵ ou d'« *un mille-feuilles administratif* »⁶⁷⁶. Alors que le contrat de ville devait représenter, à partir des années 1990, l'unique procédure conventionnelle pour la politique de la ville, il n'aura fallu que quelques années pour qu'apparaissent les contrats locaux de sécurité, les contrats éducatifs locaux, les projets sociaux de territoires, etc. A ces contrats s'ajoutent les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les programmes locaux de l'habitat, les plans pour l'insertion et l'emploi, les chartes de cohésion sociale, etc. De nombreuses critiques visent les formes de concurrence qui s'établissent entre chartes, conventions et contrats portant sur les mêmes objectifs, les mêmes sites, voire les mêmes opérations⁶⁷⁷. La superposition des procédures découle du cloisonnement des coopérations⁶⁷⁸. L'empilement des dispositifs contractuels constitue un moyen pour les administrations de maintenir une indexation des nouvelles politiques sur les secteurs classiques de l'action publique⁶⁷⁹. Il permet à chaque ministère de valoriser médiatiquement ses initiatives, d'affirmer sa présence dans le domaine de la politique de la ville et de garder le contrôle de ses crédits⁶⁸⁰ : C.L.S. pour l'Intérieur, C.E.L. pour l'Education nationale, etc. Cette superposition de contrats, qui doivent être, chacun, négociés, pilotés et évalués induit une lourdeur de gestion et de l'opacité dans la conduite

⁶⁷⁵ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 78.

⁶⁷⁶ DUCASSET P., "Un mille-feuilles administratif", *Après-demain*, n°359, 1993, pp. 3-4.

⁶⁷⁷ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 78. ; DE MAILLARD J., "Vers des politiques locales de sécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit. ; CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 50.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁷⁹ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 229.

⁶⁸⁰ CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", op. cit.

de l'action publique⁶⁸¹. La multiplicité des instances de pilotage, le nombre de réunions, le temps passé à constituer des dossiers alourdissent la charge de travail des intervenants. Certains dénoncent donc « *une dérive du projet à la procédure* »⁶⁸². Ce morcellement contractuel pose des difficultés aux administrations de l'Etat. C'est notamment le cas de l'institution judiciaire. Celle-ci se trouve dans l'incapacité matérielle de gérer des relations suivies avec un nombre important de collectivités locales⁶⁸³. Les juristes et les responsables de la haute fonction publique voient également dans la profusion contractuelle une source potentielle de désordre et d'injustice. Ils considèrent que le processus de contractualisation introduit des règles spécifiques et éclatées, qu'il entame la stabilité des situations et la prévisibilité qui s'attachent à la règle générale⁶⁸⁴. Parce que l'on ne sait plus très bien qui fait quoi, et avec qui, la multiplicité des initiatives contractuelles induirait de l'opacité et un brouillage des responsabilités. En réponse, les pouvoirs publics introduisent périodiquement des procédures contractuelles globalisantes, le contrat de ville au début des années 1990 ou les contrats de cohésion sociale en 2006, rapidement morcelées suite à des initiatives disparates.

Cela étant, il convient de souligner le caractère quelque peu polémique de la plupart de ces reproches⁶⁸⁵. L'évolution des formes contractuelles n'est pas incohérente avec l'idée que ces démarches, pour s'adapter continuellement aux contextes, ne doivent pas se routiniser et se pérenniser dans le temps⁶⁸⁶. Dans sa Recommandation relative au partenariat dans les politiques de prévention, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe note ainsi que « *les accords de partenariat supposent l'innovation, des tensions créatrices et une certaine prise de risque, et qu'un cadre juridique devrait être habilitant plutôt que contraignant, afin de permettre l'adaptation aux réalités locales et aux changements de circonstances, et l'amélioration de la situation* »⁶⁸⁷. Par ailleurs, si la multiplicité des contrats sur un même site donne l'impression d'une superposition inutile, on observe en pratique un ajustement fréquent entre initiatives⁶⁸⁸. « *Certaines offres contractuelles concurrentes ne jouent en effet qu'un rôle de bluff ou de leurre dans des effets d'annonce concurrents et elles sont ensuite rapidement gelées ; la plupart des autres, qui sont conduites à terme, s'ajustent entre elles et se complètent en pratique* »⁶⁸⁹. La profusion des labels s'explique par une stratégie d'évitement entre des élus ou des administrations trop directement en compétition. Le cloisonnement des initiatives contractuelles leur permet d'éviter de se retrouver en conflit sur une même opération. Si ce foisonnement contractuel peut sembler coûteux, il permet de neutraliser, plutôt que d'exacerber, les concurrences politiques ou corporatistes⁶⁹⁰. Enfin, aux yeux de l'opinion

⁶⁸¹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 85 ; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 77 et s. ; MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, op. cit., p. 33.

⁶⁸² SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 77.

⁶⁸³ MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, op. cit., p. 45. ; MARCUS M., "Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité", op. cit.

⁶⁸⁴ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 77.

⁶⁸⁵ *Ibid.*

⁶⁸⁶ J.-P. GAUDIN souligne d'ailleurs l'attitude paradoxale des détracteurs des procédures contractuelles. En effet, ce sont souvent les mêmes qui dénoncent à la fois l'instabilité des procédures et leur pérennisation dangereuse au travers de classiques guichets financiers. *Ibid.*, p. 78.

⁶⁸⁷ Recommandation REC(2003)21 concernant le partenariat dans la prévention de la criminalité, septembre 2003, op. cit.

⁶⁸⁸ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, op. cit., p. 78.

⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 79.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 79.

publique, il n'est pas certain que l'opacité des engagements contractuels soit plus importante que celle des modes traditionnels de décision publique⁶⁹¹.

290. Une politique de saupoudrage des crédits. Au 7 janvier 2000, 73% des 321 C.L.S. signés concernaient des départements « très sensibles » (162 C.L.S.) et « sensibles » (66 C.L.S.)⁶⁹². Selon la première mission interministérielle d'évaluation (KARSENTY, 1998), près de la moitié des C.L.S. ont été signés en dehors des départements les plus sensibles, dans des villes comme Sarlat, Auch, Bergerac, Aurillac, Saint-Flour, etc.⁶⁹³. Cette situation s'explique en partie par la logique clientéliste qui préside à la sélection des sites. Certains maires ont suffisamment d'influence politique pour obtenir des crédits destinés à des quartiers qui ne posent pas de problèmes aigus de délinquance. Ils font alors pression pour que leurs territoires soient inscrits dans la géographie prioritaire de la politique de la ville⁶⁹⁴. Dans un contexte d'enchevêtrement des réseaux de pouvoir et pour ne pas attiser les contestations, les préfets choisissent fréquemment de répartir les crédits entre toutes les communes, quelle que soit la gravité des difficultés rencontrées⁶⁹⁵. Au-delà, les municipalités se sont appliquées à respecter, du moins dans la forme, les exigences de l'Etat⁶⁹⁶. Les mêmes formules ont été systématiquement retenues dans les contrats de ville (« *faire la ville* », « *projet* », « *solidarité* », etc.)⁶⁹⁷ ou dans les C.L.S.⁶⁹⁸. Cette stratégie explique le caractère inflationniste de la géographie prioritaire, et par-là même la pratique de saupoudrage des crédits⁶⁹⁹. Les subventions ministérielles ne sont pas concentrées sur les territoires affectés par les problèmes d'insécurité les plus brûlants, alors même qu'ils se situent généralement dans les communes disposant des plus faibles moyens. Cette situation introduit des inégalités entre collectivités. Alors qu'elles ne disposent pas des ressources suffisantes, les communes pauvres doivent assumer des charges plus lourdes en matière de prévention et de sécurité. Puisque l'Etat ne concentre pas ses aides financières sur ces territoires en crise, on peut douter de la capacité de leurs

⁶⁹¹ Pour l'auteur, cet argument critique provient essentiellement de fonctionnaires qui s'en servent pour légitimer leurs propres réserves, essentiellement de nature technique et professionnelle. « *L'incertitude imputée à la contractualisation n'est-elle pas surtout portée par les anciens bénéficiaires d'un ordre préalable ou par des décideurs qui se sentent écartés des nouveaux modes de faire, et plus généralement par tous ceux que menace une perte de leur maîtrise des règles du jeu ?* » *Ibid.*, p. 80.

⁶⁹² BONELLI L., "Des populations « en danger » aux populations « dangereuses » : les logiques de gestion policière et judiciaire des quartiers populaires", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., p. 24.

⁶⁹³ DIEU F., DOMINGO B., "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", op. cit. ; SAINATI G., "Des techniques aux pratiques de pénalisation de la pauvreté", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., pp. 87-106.

⁶⁹⁴ THIEBAULT J.-L., "La négociation dans la politique de la ville", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, op. cit., pp. 213-235.

⁶⁹⁵ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", op. cit.

⁶⁹⁶ CHEVALIER G., "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", op. cit. A cet égard, la situation française n'est pas singulière. Au sujet des contrats de sécurité belges, qui ressemblent en de nombreux points aux C.L.S. français, des chercheurs ont démontré que les autorités locales ont reçu les directives du ministère de l'intérieur sur un « *mode passif* ». Les projets qu'elles ont adoptés n'ont souvent été qu'une « *resucée* » des projets portés par l'Intérieur. Les responsables locaux des contrats ont parfois vu leur arrivée comme une « *manne céleste* » et « *ont bricolé des réponses, en général formelles, aux injonctions supra-locales* ». STREBELLE C., "Les contrats de sécurité : une évaluation indépendante", in MARY P. (dir.), *Dix ans de contrats de sécurité. Evaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 24-25.

⁶⁹⁷ FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit. ; COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 34 et s.

⁶⁹⁸ Ainsi, le C.L.S. signé le 9 février 1998 entre les partenaires de l'agglomération nantaise retient, à l'image des préconisations de la circulaire du 28 octobre 1997, les priorités suivantes : « *lutter contre l'insécurité constatée* », « *renforcer le sentiment de sécurité* », « *promouvoir et développer la citoyenneté* », « *favoriser l'insertion des publics en difficulté* ». Contrat local de sécurité de l'agglomération nantaise, février 1998, p. 15.

⁶⁹⁹ SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 106.

édiles à déployer des moyens suffisants pour développer une politique de la ville d'envergure. En effet, quelles que soient les aides ou subventions versées par l'Etat ou d'autres collectivités en soutien à cette politique, une partie du coût reste systématiquement à la charge de la commune. En réalité, les procédures contractuelles orientent les ressources vers les collectivités qui sont capables de présenter les meilleurs projets, et pas forcément vers celles qui ont le plus besoin de crédits⁷⁰⁰. A ce sujet, on peut espérer des nouveaux contrats urbains de cohésion sociale une attention plus soutenue en direction des quartiers les plus pauvres. La circulaire du 24 mai 2006 exige en effet un ciblage des financements de l'Etat sur les quartiers cumulant les problèmes⁷⁰¹. Cela étant, les procédures contractuelles précédentes démontrent qu'il existe un écart conséquent entre la parole et les actes, tant les partenaires de l'Etat cherchent à maximiser leurs parts respectives de crédits.

B. L'instrumentalisation financière des contrats

291. Une utilisation détournée des crédits. Le 10 septembre 1984, dans une lettre adressée au Premier ministre, G. BONNEMAISON, alors vice-président du C.N.P.D., déplorait que « *les ministères s'efforcent de retrouver dans les dossiers pour lesquels ils se trouvent taxés, des actions relevant de leurs critères d'intervention habituels* »⁷⁰². Entre autres, dans une circulaire du 29 mai 1985, le Garde des Sceaux invitait les magistrats engagés dans la concertation locale à « *veiller à ce qu'à l'occasion de l'élaboration des programmes locaux de prévention soit retenu le plus grand nombre d'actions intéressant la justice* »⁷⁰³. Cette stratégie s'est renforcée avec la mise en place du F.I.V., les ministères considérant la mutualisation des crédits comme un « *hold up* »⁷⁰⁴. Ces derniers ont tenté de récupérer ces fonds par tous les moyens, en réclamant au titre du F.I.V. au moins autant de crédits d'intervention perdus⁷⁰⁵. La plupart se sont impliqués dans la contractualisation uniquement pour préserver leurs crédits et échapper à la rigueur budgétaire⁷⁰⁶. Pour garantir leurs enveloppes, la méthode est relativement simple. Anticipant la validation des mesures importantes par les lois de finances, les services ministériels inscrivent dans les contrats les projets qui leur semblent moins prioritaires⁷⁰⁷. Cette volonté de mainmise financière est telle qu'il arrive que des préfectures subdivisent localement les crédits du F.I.V. en sous-enveloppes sectorielles, de manière à ce que chaque service en bénéficie⁷⁰⁸. Investis dans une logique de guichet, des élus locaux

⁷⁰⁰ MARCOU G., "Introduction", in MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.), *op. cit.*, p. 34.

⁷⁰¹ D'après la circulaire, trois catégories de communes pourront être concernées : les communes « *qui ont des quartiers dans lesquels une intervention massive et coordonnée de l'ensemble des moyens disponibles est absolument indispensable* » et pour lesquels l'essentiel des crédits spécifiques doivent être mobilisés ; les communes qui ont « *des quartiers dans lesquels les difficultés sociales et économiques sont moindre mais pour lesquels la mobilisation des moyens spécifiques au delà des moyens de droit commun est néanmoins nécessaire* » ; les autres communes qui ont des « *quartiers où les actions à mettre en œuvre relèvent davantage de la prévention ou de la coordination des moyens existants* ». Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale, *op. cit.*

⁷⁰² Cité in CHEVALIER G., "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *op. cit.*, p. 239.

⁷⁰³ CHEVALIER G., "Administrations de mission et lutte d'influence. Le cas du secteur socio-préventif", *op. cit.*

⁷⁰⁴ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, *op. cit.*, p. 194.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 198 ; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, *op. cit.*, p. 62.

⁷⁰⁶ LEROY M., "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat - région", *op. cit.*

⁷⁰⁷ *Ibid.*

⁷⁰⁸ SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, *op. cit.*, p. 63.

adoptent la même stratégie⁷⁰⁹. Ils réclament des subventions ministérielles destinées à financer, plutôt qu'une véritable politique de prévention, leurs opérations de fonctionnement courant⁷¹⁰.

Nombre d'acteurs ont donc utilisé les nouveaux dispositifs comme des guichets supplémentaires alimentant leurs ressources budgétaires globales⁷¹¹. Il s'agit d'une stratégie de « *captation des ressources* »⁷¹². Parfois, les crédits spécifiques ville destinés à l'animation de la politique de la ville sont utilisés pour financer des opérations dont le lien avec cette politique est particulièrement ténu : extension des locaux d'une préfecture, achat d'équipements individuels pour une brigade V.T.T. (vélos, vêtements, matraques), vidéoprojecteur pour une brigade de prévention de la délinquance juvénile, achat de matériels informatiques ou audiovisuels pour des commissariats et des maisons d'arrêt, réfection de la signalétique dans les bureaux d'une D.D.A.S.S., etc⁷¹³. L'instrumentalisation des crédits spécifiques de la politique de la ville est telle qu'ils ont parfois été substitués aux crédits de droit commun, pour des opérations ne relevant absolument pas de la politique de la ville : financement d'opérations de la compétence des D.D.A.S.S. sur des sites extérieurs à la géographie prioritaire, financement des transports scolaires pour la prise en charge de la desserte d'une cité d'habitat social, etc⁷¹⁴. De nombreuses subventions ont été versées à des associations intervenant dans le champ pénal (accueil des familles de détenus, réinsertion d'anciens détenus, etc.), alors que leurs activités ne relèvent pas forcément de la politique de la ville, mais du budget de la Justice⁷¹⁵. Par exemple, jusqu'à une période récente, le fonctionnement des Maisons de la justice et du droit reposait essentiellement sur les crédits spécifiques de la politique de la ville, alors que ces structures auraient dû mobiliser davantage les crédits ordinaires de ce ministère⁷¹⁶. Dans la même optique, certaines associations substituent les crédits spécifiques à leurs crédits ordinaires. En cas de baisse de crédits, ils « *créent* » des actions relevant de la politique de la ville pour combler le différentiel, l'argent servant ensuite à des opérations de droit commun⁷¹⁷. Les contrats locaux de sécurité n'ont pas mis un terme à cette logique d'instrumentalisation des crédits. Les acteurs ont proposé des actions n'ayant que peu à voir avec les objectifs prioritaires des C.L.S.⁷¹⁸. Enfin, pour bloquer l'application du principe de dégressivité des fonds⁷¹⁹, ils présentent chaque

⁷⁰⁹ *Ibid.*, p. 77.

⁷¹⁰ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *op. cit.*

⁷¹¹ ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, *op. cit.*, p. 133 ; FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, *op. cit.*

⁷¹² LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 359.

⁷¹³ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 183 ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 165.

⁷¹⁴ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 184.

⁷¹⁵ *Ibid.*

⁷¹⁶ Depuis l'intégration des M.J.D. dans le Code de l'organisation judiciaire en 1998, ce sont désormais les crédits ordinaires du ministère de la justice qui financent principalement les structures. *Ibid.*, p. 185.

⁷¹⁷ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, *op. cit.*, p. 74. Pour maximiser leurs parts de subventions, les associations jouent sur la multiplicité des sources de financement. Etant donné le nombre de contributeurs susceptibles de les financer, elles adaptent la présentation de leurs projets au langage et aux exigences de chacun. Malgré la contrainte que représente l'addition des procédures de financement, un certain nombre d'associations ne sont donc pas particulièrement favorables à la constitution d'un dossier unique de subvention. Cette procédure de financement simplifiée leur semble contre-productive par rapport à leur stratégie de maximisation des subventions. DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 460 et s.

⁷¹⁸ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du territoire", *op. cit.*

⁷¹⁹ Selon ce principe, les crédits de la politique de la ville sont uniquement destinés à des opérations expérimentales qui doivent, en cas de réussite, être financées progressivement par des crédits de droit commun.

année, sous un intitulé différent, les mêmes actions⁷²⁰. Ceci explique la part importante de subventions reconduites d'année en année⁷²¹. Prenant l'exemple de Nantes, T. LE GOFF note qu'« *une sorte de tradition de droits acquis* » se serait installée⁷²². Les élus locaux considèrent que les actions financées par le C.L.S. doivent être systématiquement reconduites, sans que la préfecture ne soit en droit d'en discuter le contenu ou l'efficacité⁷²³. Les subventions de l'Etat ne sont donc pas toujours utilisées à bon escient, ou du moins pour la mise en œuvre d'opérations contribuant directement à la prévention ou à la répression de la délinquance. L'instrumentalisation financière des contrats induit une addition de mesures sectorielles plutôt que la production de projets impliquant plusieurs services sur le terrain. Les partenaires portent peu de projets conjoints et conservent toute latitude dans la mise en œuvre de leurs interventions respectives.

C. Des engagements partenariaux peu contraignants

292. Des projets sans dimension collective. Une majeure partie des initiatives contractuelles est « *mono sectorielle* »⁷²⁴ puisque les projets qui impliquent plusieurs institutions sont moins la règle que l'exception. Lors de la discussion partenariale, les différents participants revendiquent un partage des compétences, le respect des domaines d'intervention de chacun⁷²⁵. Il s'agit rarement de gérer ensemble des actions et chaque service élabore pour son compte ses propres projets. Les contrats rassemblent artificiellement des actions que chaque acteur continue de conduire en toute autonomie⁷²⁶. En conséquence, la cohérence interne des contrats n'est pas toujours assurée. On se trouve en face de « catalogues » et non de programmes intégrés⁷²⁷. Lorsque les fiches-actions des C.L.S. présentent des projets associant plusieurs opérateurs, leur mise en œuvre pratique dépend bien souvent d'un seul d'entre eux. Par exemple, alors que les communes ont participé à la mise en place de la maison de la justice et du droit, l'ensemble des chargés de mission de l'agglomération nantaise reproche à l'institution judiciaire de les maintenir à l'écart du projet⁷²⁸. Les communes font grief aux magistrats de ne pas les informer sur les activités qui y sont menées. Elles reprochent à l'institution judiciaire de ne pas les associer aux réflexions sur les objectifs à poursuivre dans cette structure qu'ils financent pourtant partiellement⁷²⁹. Cet exemple n'est pas isolé. La

⁷²⁰ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 211.

⁷²¹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 184.

⁷²² LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, op. cit., p. 89.

⁷²³ *Ibid.*

⁷²⁴ ESTEBE P., *L'usage des quartiers*, op. cit., p. 226.

⁷²⁵ MOUHANNA C., "Coproduction, cohérence ou concurrence ? Réflexions sur la coopération élus/policiers en matière de sécurité", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., pp. 103-120.

⁷²⁶ GAUDIN J.-P., "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ?", op. cit.

⁷²⁷ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 360.

⁷²⁸ Entretiens réalisés auprès de plusieurs chargés de mission de l'agglomération durant les années 2000 et 2001.

⁷²⁹ Une enquête du CSA/ justice « *les MJD vues par leurs utilisateurs et le grand public* » effectuée en mars 2001 montre que cette situation est loin d'être exceptionnelle. A cette date, 53% des M.J.D. n'avaient pas de comité de pilotage et 81% n'organisaient pas de réunions d'équipes. Citée in FAGET J., "Regard sociologique sur l'accès au droit", in *L'accès au droit*, Actes du Colloque organisé à Tours le 8 juin 2001, centre de recherches en droit privé, Tours, Publications de l'Université François Rabelais, 2002, pp. 119-135. En 2001, un décret est venu préciser les règles de collaboration des acteurs locaux dans le cadre des M.J.D. Une convention constitutive doit être signée par le préfet, le président du tribunal, le maire de la commune, le bâtonnier et les associations participantes. Un Conseil doit réunir l'ensemble des signataires pour définir les orientations de l'action des M.J.D., autoriser les participations associatives, établir le règlement intérieur, évaluer les actions.

municipalité de Montpellier, sans être exclue du dispositif de médiation pénale, est cantonnée dans un rôle secondaire⁷³⁰. Si la ville participe à la réalisation du projet (mise à disposition de locaux, subventions), elle n'est pas associée à la définition concrète des objectifs de l'opération. Dans le cadre de la politique judiciaire de la ville, les magistrats répondent aux sollicitations de leurs partenaires locaux. Ils ne les rassemblent pas pour autant dans une dynamique partenariale. Pour l'ensemble des projets de l'institution judiciaire, les magistrats conservent l'entière maîtrise des opérations. Les élus se sentent donc exclus du processus d'élaboration de la politique pénale, ce que d'ailleurs les procureurs reconnaissent et revendiquent volontiers⁷³¹. Cet isolement n'est pas le propre de l'institution judiciaire. En ce qui concerne les actions policières de prévention (de l'usage de stupéfiants, du racket, etc.) qui ont lieu dans les établissements scolaires, leur nature et leur contenu ne sont généralement pas discutés préalablement avec le personnel enseignant. A l'identique, les interventions de la P.J.J. dans les collèges ne donnent lieu à aucune forme de coopération véritable entre les enseignants et les éducateurs⁷³². Les exemples abondent de ce manque d'investissement conjoint. « *Assez rares sont, en définitive, les actions issues à proprement parler de la confrontation des constats, de la rencontre d'acteurs différents élaborant à partir de là des contenus communs. [...] la plupart des contrats ordonnent leurs fiches par institutions plutôt que par thèmes, ce qui reflète un modus operandi encore largement centré sur une prise d'initiative sectorielle* »⁷³³.

293. Des engagements non opérationnels. Comme indiqué précédemment, la dynamique consensuelle commande la définition d'objectifs assez flous⁷³⁴. Des objectifs très généraux reviennent d'un contrat à l'autre⁷³⁵. Ainsi, le C.L.S. de l'agglomération nantaise présente les objectifs suivants : lutter contre l'insécurité constatée, renforcer le sentiment de sécurité, promouvoir et développer la citoyenneté en améliorant la qualité de vie dans les quartiers, favoriser l'insertion des publics en difficulté. Ces objectifs se déclinent en sous-objectifs eux-mêmes très généraux : renforcement de l'îlotage, développement des modes de traitement judiciaire, amélioration de l'accueil des victimes, etc. Il s'agit davantage d'un relevé d'intentions que d'un plan d'action tenant compte des nécessités de son évaluation future. Les fiches-actions ne détaillent aucunement le contenu des activités, le calendrier de déroulement des opérations, les stratégies adoptées, le coût de la mise en œuvre, etc. Les engagements chiffrés et les plans d'action détaillés sont extrêmement rares⁷³⁶. Si les partenaires énumèrent les orientations qu'ils retiennent, la description des objectifs et des moyens correspondants est le plus souvent laconique⁷³⁷. En conséquence, les décisions adoptées collectivement ont peu de portée opérationnelle

Décret n°2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le Code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit, *J.O.* n°257 du 6 novembre 2001, p. 17481 et s.

⁷³⁰ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 227.

⁷³¹ MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, *op. cit.*, p. 47.

⁷³² A l'occasion d'un entretien réalisé en mai 1999, le Directeur régional de la P.J.J. Bretagne-pays de la Loire a donné un exemple presque caricatural de l'absence de partenariat au niveau opérationnel. Cet exemple concerne les « opérations 13-18 questions de justice », dans le cadre desquelles des éducateurs interviennent dans les établissements scolaires sur la thématique des droits et devoirs des élèves. Ce directeur a déploré le manque d'implication des enseignants qui n'ont pas souhaité, pour la plupart, s'investir aux côtés des éducateurs. Dans certains cas, les enseignants n'ont même pas assisté à l'opération, alors même qu'elle concernait leurs élèves et avait lieu pendant leurs cours.

⁷³³ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 123.

⁷³⁴ *Supra* n°283.

⁷³⁵ DE MAILLARD J., "Vers des politiques locales de sécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*

⁷³⁶ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, *op. cit.*, p. 34 et s.

⁷³⁷ *Ibid.*

et ne contraignent que relativement les partenaires. En réalité, la signature initiale des contrats ne constitue pas le terme de la phase décisionnelle⁷³⁸. Les engagements généraux qu'ils comportent devront par la suite être discutés, négociés quant à leur mise en œuvre concrète⁷³⁹. Il s'agit donc d'une « *contractualisation incomplète* »⁷⁴⁰. Ce manque de précision, s'il protège les marges de manœuvre des différents partenaires, empêche la méthodologie contractuelle de produire tous ses effets. La phase d'évaluation, nécessaire pour adapter les dispositifs d'action aux contextes locaux, pâtit du flou qui entoure la définition des objectifs et des actions. Il n'est guère possible en effet de mesurer l'impact des interventions sans disposer au préalable d'un descriptif des effets escomptés. Ces exigences méthodologiques ne semblent pas inquiéter les acteurs. En réalité, ceux-ci n'accueillent pas toujours favorablement la constitution d'outils d'évaluation.

D. L'échec des procédures de diagnostic et d'évaluation

294. L'insuffisance des évaluations produites. Les acteurs locaux ne se sont pas suffisamment investis dans l'élaboration d'outils d'évaluation favorisant une adaptation continue de l'action publique locale à l'évolution des phénomènes de délinquance (1). Si ce faible investissement découle partiellement des difficultés de l'entreprise, il résulte principalement des résistances qu'opposent les acteurs dans le processus de circulation des informations (2).

1- Une méthodologie discutable

295. La juxtaposition d'informations disparates. La dynamique contractuelle n'a que peu stimulé la construction d'indicateurs d'évaluation communs et l'amélioration de l'expertise sur la situation locale. Les méthodes statistiques continuent de différer selon les administrations publiques⁷⁴¹. Elles informent davantage sur l'activité des services que sur les problèmes d'insécurité. Pour collecter les éléments d'information, les acteurs sont rarement parvenus à un découpage géographique unitaire⁷⁴². Les informations dégagées ne reposent donc pas sur les mêmes unités de comptage, avec pour conséquence l'impossible constitution d'un cadre d'analyse commun. De la lecture des diagnostics locaux de sécurité se dégage souvent l'impression d'un empilement d'informations disparates. Au lieu d'être confrontés, les éléments d'information se juxtaposent, ce qui empêche une compréhension claire et rationnelle de la situation locale⁷⁴³. L'analyse du premier diagnostic du C.L.S. de l'agglomération nantaise en offre l'exemple⁷⁴⁴. Sur

⁷³⁸ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 171.

⁷³⁹ FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, op. cit.

⁷⁴⁰ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 172.

⁷⁴¹ *Supra* n°210.

⁷⁴² Les dispositifs de l'agglomération nantaise ou du Mans fournissent à cet égard un contre-exemple. A Nantes, la police nationale, lors de la mise en place de la police de proximité, a modifié son découpage en îlots et adopté le découpage en onze quartiers adopté par la ville de Nantes et l'I.N.S.E.E. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 347.

⁷⁴³ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 6. Selon ces auteurs, les C.L.S. n'ont pas apporté de valeur ajoutée à la démarche des C.C.P.D., à qui l'on reprochait déjà de ne prendre en compte que les statistiques policières. V. également l'excellente contribution de LE MOIGNE P., LEGRAND C., DE RIDDER G., "Le récit statistique de l'exclusion", *Lien social et politiques*, R.I.A.C., n°34, pp. 141-149.

⁷⁴⁴ Contrat local de sécurité de l'agglomération nantaise, février 1998.

trente-sept pages de diagnostic, vingt-deux déclinent les statistiques des zones police et gendarmerie. Suivent des observations sur les incivilités à partir de relevés des mains courantes et des statistiques de la société de transports en commun (S.E.M.I.T.A.N.). Le diagnostic s'appuie ensuite sur les statistiques de l'Education nationale (absentéisme, atteintes aux biens et racket, stupéfiants, fugues et tentatives de suicide, etc.), les statistiques des C.A.F. (situation des allocataires), les données chiffrées de l'A.N.P.E. (taux de demandeurs d'emploi, taux de chômeurs de longue durée, etc.) et sur ceux de la P.J.J. (actions éducatives en milieu ouvert, suivi éducatif en hébergement, formation professionnelle des mineurs suivis). Enfin, trois pages seulement identifient le sentiment d'insécurité au sein de l'agglomération. A aucun moment ces informations ne sont croisées. Par exemple, les chiffres de la délinquance ne sont pas mis en relation avec les éléments qui caractérisent la situation sociale de la population (chômage, etc.).

Les différentes missions d'évaluation des contrats locaux de sécurité ont toutes souligné la pauvreté des diagnostics locaux. Leurs rapporteurs ont dénoncé l'absence de méthodologie fiable, l'insuffisance des analyses sur le sentiment d'insécurité et, plus généralement, l'empressement qui a présidé à leur élaboration. Nombre de diagnostics ne prennent pas en compte les données des bailleurs sociaux, des transporteurs, des mains courantes de police, etc.⁷⁴⁵. Certes, les partenaires locaux se sont donnés les moyens d'améliorer leurs connaissances sur la situation locale, notamment par la réalisation de tableaux de bords ou la constitution d'observatoires de la délinquance⁷⁴⁶. Pour autant, les moyens financiers dégagés pour la phase de diagnostic et d'évaluation sont relativement faibles, alors que la collecte d'informations est fortement consommatrice de personnel, de temps et d'argent⁷⁴⁷. Les méthodes et l'ingénierie mobilisées sont généralement sommaires, l'analyse des phénomènes de délinquance dépassant rarement le stade du simple constat⁷⁴⁸. Les évaluations locales ne sont pas toujours rigoureuses. S'appuyant rarement sur les méthodes développées en sciences sociales, les données collectées ne sont pas toujours fiables. Par exemple, les transporteurs ou les bailleurs fournissent leurs données internes sans indiquer le processus de collecte, ni l'indice de confiance qu'il est possible de leur accorder⁷⁴⁹. Les analyses du sentiment d'insécurité sont partielles, au point qu'il est difficile de qualifier celles-ci de diagnostic sur l'insécurité⁷⁵⁰. En règle générale, les diagnostics locaux de sécurité se réduisent à de simples audits internes, qui tendent à gommer les aspects qualitatifs des projets au profit d'indicateurs purement quantitatifs. Du fait de cette « *régression de l'évaluation à l'audit* », il ne s'agit plus que de vérifier l'adéquation formelle entre une opération donnée et les standards auxquels elle doit se conformer⁷⁵¹.

296. L'éviction des observations qualitatives. Les partenaires ont parfois intérêt à ce que les évaluations ne soient pas très développées. Pousser trop loin les analyses serait susceptible de raviver les conflits entre acteurs, avec le risque de mettre en danger la continuité des opérations. L'échec d'une opération peut en effet découler d'un retard de

⁷⁴⁵ OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., *Ordonner le désordre*, op. cit., p. 141.

⁷⁴⁶ *Supra* n°212.

⁷⁴⁷ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 460.

⁷⁴⁸ CAUQUIL G., *Etude CLS, CCPD, contrats de ville sur dix sites urbains*, op. cit., p. 7.

⁷⁴⁹ « Leur inscription dans les C.L.S. leur confère un statut officiel sans vérifier la garantie méthodologique pouvant leur être attribuée ». DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 6.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, p. 24.

⁷⁵¹ CRAWFORD A., "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", op. cit.

subvention dont la responsabilité peut être attribuée à un partenaire, de résistances ou du manque de compétence de certains intervenants. En conséquence, aborder de front ces aspects qualitatifs est de nature à grever la logique consensuelle qui favorise implicitement la pérennité des partenariats locaux. C'est la raison pour laquelle les partenaires n'abordent pas en détail les causes de réussite ou d'échec de tel ou tel projet. Les diagnostics locaux de sécurité restent le plus souvent silencieux sur les ressources sous-utilisées, sur les dysfonctionnements institutionnels internes ou les insuffisances des coopérations⁷⁵². Les évaluations ne mentionnent pas les contraintes à dépasser, les échecs des opérations engagées. Cette perte de substance est particulièrement importante lorsque les procédures d'évaluation sont internes aux dispositifs locaux, c'est-à-dire lorsque les opérateurs des C.L.S. procèdent eux-mêmes à l'élaboration des diagnostics. L'expertise externe n'est pas toujours plus fiable, d'autant qu'elle provient de plus en plus souvent de sociétés marchandes⁷⁵³. Grâce à d'importantes activités de lobbying à destination des élus locaux⁷⁵⁴, l'initiative privée supplante progressivement l'offre publique d'assistance méthodologique. Les deux tiers des D.L.S. seraient réalisés par des cabinets d'audits et le ministère de l'Intérieur, par le biais de l'I.N.H.E.S., aurait, d'après S. ROCHE, renoncé à ses activités d'audit⁷⁵⁵. Ce recours à des consultants en ingénierie de la sécurité obère parfois la réussite de la démarche évaluative. Nombre d'entreprises ont tendance à livrer « *des modèles clés en mains* », « *des kits de sécurité* », au détriment d'une construction collective, par les acteurs locaux, des indicateurs et des évaluations⁷⁵⁶. Ainsi, le premier diagnostic local de sécurité de l'agglomération nantaise, dont la conception avait été confiée à des consultants privés de Bordeaux, a été réalisé en à peine trois mois⁷⁵⁷. Dès lors, il est peu probable que les professionnels de terrain s'approprient la démarche évaluative pour transformer leurs représentations des phénomènes de délinquance et adapter leurs pratiques.

⁷⁵² DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 8 ; GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouvellement de l'action publique", op. cit.

⁷⁵³ *Supra* n° 120.

⁷⁵⁴ A cet effet, certains consultants se positionnent médiatiquement, publient dans des collections universitaires ou dans la presse locale. Ils participent ou organisent des colloques pour se construire une réputation d'experts et se faire connaître auprès des élus. Par exemple, à l'initiative de la société *Espace Risk Management*, ont eu lieu les rencontres nationales sur la sécurité de proximité à Chalon-sur-Saône en février 2000. Ces rencontres ont réuni une cinquantaine de maires positionnés à gauche de l'échiquier politique et dont les villes sont considérées comme difficiles (Vaux-en-Velin, La Courneuve, Les Mureaux, etc.). Avec le soutien de cette entreprise, ces élus ont constitué l'Association des maires pour des villes sûres qui regroupe environ 80 maires désireux de renforcer leurs pouvoirs en matière de sécurité. De la même manière, A. BAUER, président de *A.B. Associaties*, fut l'instigateur de la création de l'Association des maires engagés pour des villes sûres. Ces consultants ont également tissé des liens avec de grandes associations comme l'Association des maires de France et l'Association des maires des grandes villes de France. Ces associations leur offrent des tribunes qui leur permettent, indirectement, d'étendre leur portefeuille de clientèle et de diffuser leurs stratégies d'action. MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, op. cit., p. 26 et s. ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 236 et s. ; BONELLI L., "Des populations « en danger » aux populations « dangereuses » : les logiques de gestion policière et judiciaire des quartiers populaires", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit. ; RIMBERT P., "Les managers de « l'insécurité ». Production et circulation d'un discours sécuritaire", in *ibid.* pp. 161-201 ; BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts", op. cit. ; LE GOFF T., "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", op. cit.

⁷⁵⁵ ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", op. cit.

⁷⁵⁶ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", op. cit. R. BOUSQUET évoque même des diagnostics « élaborés à la va-vite à partir de grilles stéréotypées et d'analyses « copiées-collées » ». in *Insécurité. Sortir de l'impasse*, op. cit., p. 358.

⁷⁵⁷ Ce cabinet de conseil n'aurait d'ailleurs pas pris le soin de consulter les villes périphériques comme Saint-Herblain pour la réalisation du diagnostic. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., pp. 325-326.

297. L'impact modéré des évaluations sur le processus d'élaboration des politiques locales. Fréquemment, on observe un décalage entre les problèmes soulevés par les diagnostics et les actions proposées. La plupart du temps, les fiches-actions ne sont pas reliées aux éléments du diagnostic⁷⁵⁸. Certains phénomènes peuvent être précisément circonscrits sans donner lieu à des actions particulières⁷⁵⁹. A l'inverse, des objectifs ou des actions peuvent être mentionnés sans que l'on comprenne, à la lecture du diagnostic, leur nécessité. En ce qui concerne l'agglomération nantaise, la délimitation du périmètre intercommunal ne résulte ainsi d'aucune évaluation diagnostique⁷⁶⁰. « *Dans ces conditions, le diagnostic confine à l'obligation réglementaire, et constitue une auto-confirmation de ce que les acteurs ont préalablement décidé de faire chacun en ce qui le concerne* »⁷⁶¹. En effet, ce sont parfois les projets définis préalablement qui justifient l'évaluation et non l'inverse. Par quelques artifices de présentation, les acteurs transforment les données de manière à ce qu'elles viennent justifier les mesures qu'ils entendent privilégier. C. BETIN, E. MARTINAIS et M.-C. RENARD confirment cette hypothèse au sujet de l'installation de caméras de vidéosurveillance dans le centre-ville de Lyon⁷⁶². Pour justifier cet équipement sur le deuxième arrondissement, le diagnostic local de sécurité présentait un taux de délinquance de 240 pour mille habitants. Pour que ce taux soit pertinent, il aurait fallu le pondérer par le nombre moyen de personnes fréquentant l'arrondissement (soit environ 350 000 personnes). Ce taux a été rapporté au seul nombre d'habitants (soit 27 800), ce qui suffit à faire de cet arrondissement l'un des plus dangereux de l'agglomération. La méthode évaluative est dans ce cas particulièrement dévoyée. Fréquemment, elle pâtit également des résistances qu'opposent les acteurs à communiquer sur les informations qu'elles détiennent.

2- Les résistances des acteurs quant à l'échange d'informations

298. Des résistances stratégiques. Pour expliquer les faiblesses des D.L.S., certains acteurs évoquent des raisons matérielles. L'institution judiciaire invoque ainsi l'indigence de ses moyens informatiques, l'inadéquation entre les territoires des C.L.S. et les ressorts judiciaires⁷⁶³. Ceci expliquerait l'absence fréquente des informations détenues par le siège, la P.J.J. et l'administration pénitentiaire dans les D.L.S.⁷⁶⁴. D'autres raisons expliquent néanmoins la pauvreté des diagnostics. Les partenaires rechignent parfois à dévoiler leurs éléments d'informations. Certains services refusent de communiquer des chiffres qui pourraient se retourner contre eux, en contribuant à jeter le discrédit sur leurs

⁷⁵⁸ DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, op. cit., p. 306 ; SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 142 et s.

⁷⁵⁹ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 23.

⁷⁶⁰ Pour procéder rapidement à l'adoption du contrat local de sécurité, le choix a été fait de retenir simplement les communes dotées d'un C.C.P.D. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 325.

⁷⁶¹ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 17.

⁷⁶² BETIN C., MARTINAIS E., RENARD M.-C., "Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon", *Déviance et Société*, vol. 27, n°1, pp. 3-24.

⁷⁶³ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, op. cit., p. 6.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, p. 7. A cet égard, la mise en place de nouvelles applications informatiques devrait faciliter la mise à disposition des données. Ainsi, le système d'information CASSIOPEE devrait permettre aux juridictions à partir de la fin de l'année 2007 de suivre les procédures pénales, d'établir des statistiques et des tableaux de bord et l'extraction d'informations d'ordre territorial. L'information pourrait même permettre d'identifier les infractions par quartier, voire par rue. De même, un info-centre APPI mis en place fin 2005 devrait permettre l'extraction des informations nécessaires à la production de statistiques sur la situation administrative, financière, professionnelle ou scolaire des personnes suivies par les services pénitentiaires d'insertion et de probation DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 27 et s.

activités. Pour écarter d'éventuelles mises en cause, ils ne divulguent pas les informations qu'ils détiennent ou adressent à leurs partenaires des données de qualité douteuse⁷⁶⁵. Outre cette obstination à ne pas exposer une image négative du fonctionnement des services, il s'agit pour les acteurs de conserver une sorte de monopole sur les éléments de compréhension des phénomènes locaux de délinquance⁷⁶⁶. Vu l'influence des ressources en expertise sur les marges de négociation⁷⁶⁷, ils ne souhaitent pas révéler l'ensemble des informations qu'ils détiennent. Dans une perspective stratégique, ils mobilisent leur capital d'informations pour peser dans la négociation contractuelle. Lorsque les institutions sont disposées à échanger des données, c'est qu'elles en espèrent quelques avantages, notamment la sélection collective de priorités d'action se rapprochant au mieux de leurs intérêts⁷⁶⁸. Pour autant, ces difficultés de communication ne s'expliquent pas seulement par les positionnements stratégiques des partenaires. Plus fondamentalement, des problèmes éthiques entrent en compte avec la question du partage d'informations nominatives.

299. Le problème particulier des informations nominatives. Le processus de circulation de l'information soulève le problème, non résolu à ce jour, de l'évocation dans les enceintes partenariales des difficultés posées par tel ou tel individu, telle ou telle famille. A leur sujet, les différents intervenants sont susceptibles de croiser leurs informations : structure familiale, situation scolaire (exclusions éventuelles, difficultés comportementales, etc.), situation pénale, etc. Un certain nombre de professionnels avancent des explications juridiques ou déontologiques pour s'opposer à ces échanges d'informations nominatives⁷⁶⁹. Les enseignants, les éducateurs de la P.J.J., les travailleurs sociaux de l'aide sociale à l'enfance comme les juges pour enfants réprouvent cette divulgation, notamment lorsqu'elle concerne des mineurs. En communiquant sur leurs difficultés, ils craignent de perdre le lien difficilement établi avec les jeunes, et de passer à leurs yeux pour des délateurs⁷⁷⁰. Pour les professionnels de l'action sociale, il est hors de question de

⁷⁶⁵ Le diagnostic du premier C.L.S. de l'agglomération nantaise illustre ces réticences à communiquer sur les chiffres. Alors que le rectorat dispose d'un système trimestriel de collecte d'informations visant à répertorier les absentéismes et les violences scolaires, les informations qu'il distribue sont pour le moins parcimonieuses, et parfois contestables. Pour l'année 1997, le rectorat signale par exemple un seul cas de consommation de stupéfiants et un seul cas de trafic dans les établissements scolaires de l'agglomération, deux collèges en l'espèce. La véracité de ces chiffres semble à ce point douteuse que le rédacteur du diagnostic, dont on ignore l'identité, s'est appliqué à accompagner la transcription de chacune de ces données de trois points d'exclamation. Personne n'ignore en effet que ces infractions liées aux stupéfiants expliquent, notamment dans les lycées, l'augmentation exponentielle des renvois disciplinaires. Diagnostic du contrat local de sécurité de l'agglomération nantaise, février 1998, p. 29.

⁷⁶⁶ ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 1991 ; OCQUETEAU F., "Observer les délinquances. Où, comment et pourquoi ? Sur la genèse de l'observatoire national de la délinquance", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit.

⁷⁶⁷ *Supra* n°226 et s.

⁷⁶⁸ PEYREFITTE M., "L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale", *Politiques et management public*, vol. 16, n°2, 1998, pp. 71-92.

⁷⁶⁹ COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, op. cit., p. 200 ; MARCUS M., "Veille éducative, secret professionnel et partage des informations", in *Veille éducative. Une démarche collégiale de prévention des ruptures scolaires et éducatives*, 1^{er} rencontre nationale, D.I.V., décembre 2003, pp. 16-20. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 20 mai 2006) ; JOLY-RISSEAN O., GLASMAN D. (dir.), *Le programme de réussite éducative : mise en place et perspectives*, Université de Savoie, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, juin 2006, p. 25 et s. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 27 juillet 2006).

⁷⁷⁰ DUBET F., *Le déclin de l'institution*, op. cit., p. 242 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 48 et s. ; DUVAL M., FONTAINE A., "Quand des pratiques différentes se heurtent : les relations entre les travailleurs de rue et les autres intervenants", *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n°1, 2000, pp. 49-67. C'est la raison pour laquelle les travailleurs sociaux se sont mobilisés contre le plan de prévention de la délinquance préparé par le ministre de l'Intérieur, N. SARKOZY, et qui a filtré dans la presse dès février 2004. Ce projet prévoit l'information du maire par les travailleurs sociaux sur les mineurs posant des difficultés en termes de délinquance. Plusieurs manifestations ont été organisées contre ce projet dans les

déroger à la règle du secret professionnel⁷⁷¹. Le principe de la relation interindividuelle constitue également l'essence de leurs repères professionnels⁷⁷². Ils sont donc méfiants vis-à-vis des dispositifs partenariaux qui introduisent le risque de les mettre en porte-à-faux vis-à-vis de leurs obligations et logiques professionnelles. La notion de « *secret partagé* » ne s'est pas imposée⁷⁷³. En 1992, une proposition de loi visant à donner une base juridique à l'échange d'informations nominatives ne fut pas retenue. A ce jour, la notion de « *secret partagé* » n'est pas reconnue par le Code pénal. Dans une circulaire santé-justice du 21 juin 1996, la notion a bien connu une première délimitation. Selon ce texte, « *il convient [...] de ne transmettre que les éléments nécessaires, de s'assurer que l'utilisateur concerné est d'accord pour cette transmission ou tout au moins qu'il en a été informé ainsi que des éventuelles conséquences que pourra avoir cette transmission d'informations et de s'assurer que les personnes à qui cette transmission est faite sont soumises au secret professionnel et ont vraiment besoin, dans l'intérêt de l'utilisateur, de ces informations. Le professionnel décidant de l'opportunité de partager un secret devra également s'assurer que les conditions de cette transmission (lieu, modalités), présentent toutes les garanties de discrétion* »⁷⁷⁴. Pour autant, cette éventualité est loin de faire l'unanimité chez les professionnels du milieu médico-social ou des enseignants. Ils dénoncent des formes de délation organisée ou des atteintes au secret professionnel⁷⁷⁵. Le positionnement des magistrats n'est guère différent. Ils s'appuient sur le principe selon lequel il leur est interdit d'évoquer des dossiers particuliers⁷⁷⁶. Ces règles déontologiques expliquent en grande partie l'attitude de retrait des professionnels évoqués au sein des dispositifs de concertation. En refusant de communiquer des informations dont ils estiment être les uniques dépositaires, de « *donner des noms* », il leur est difficile d'instaurer des rapports de confiance avec leurs partenaires⁷⁷⁷. Même si quelques expériences locales existent⁷⁷⁸, la question du partage d'informations nominatives

premiers mois de l'année 2005 et les slogans utilisés manifestent de manière éclairante le refus des éducateurs d'être assimilés à des délateurs : « *nous ne sommes pas des édukauteurs* », « *éducateurs pas indicateurs* », etc. BOUCHER M., « *Educateurs, pas Edukauteurs* », Disponible sur Internet : http://groupeclaris.com/article.php3?id_article=114 (consulté le 19 août 2005) ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 210.

⁷⁷¹ ROSENCZEIG J.-P., VERDIER P., *Le secret professionnel en travail social*, Paris, Dunod, 2^e éd., 1999 ; BOUTEREAU-TICHET S., JOURDAIN-MENNIGER D., LANNELONGUE C., *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, I.G.A.S., juillet 2005, p. 89 et s. Disponible sur internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000192/0000.pdf> (consulté le 20 mai 2006).

⁷⁷² DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 436.

⁷⁷³ CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 137 ; ROSENCZEIG J.-P., VERDIER P., *Le secret professionnel en travail social*, op. cit., p. 97 et s.

⁷⁷⁴ CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, op. cit., p. 137.

⁷⁷⁵ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 68.

⁷⁷⁶ MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, op. cit., p. 44.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁷⁸ Ainsi, en 2004, le groupement des associations de prévention spécialisée du Val d'Oise a précisé dans un projet de protocole départemental sur l'échange d'informations que « *dans l'hypothèse où existent localement des organisations restreintes, du type cellule de veille éducative, réunissant des professionnels soumis aux mêmes obligations de confidentialité, encadrées par un document conventionnel préétabli, il pourra être procédé à des échanges d'information sur les personnes* ». DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 36 ; La commission tranquillité publique de Nantes se fonde également sur le principe de « *secret partagé* » pour dialoguer sur des informations relatives à des individus ou des familles. Pour que ce partage d'informations s'enscrive dans un cadre déontologique, un document interne de la ville prévoit que les « *participants pouvant être amenés à citer des noms* » doivent « *s'engager à ne pas utiliser ces informations pour d'autres fins que celles liées à l'évolution positive des faits et des personnes* ». Malgré les avantages de cette démarche pragmatique pour la plupart des acteurs locaux, elle induit néanmoins un filtre des participants en écartant les professionnels de l'action sociale. Les travailleurs sociaux, dans une position de défense de leur secret professionnel, refusent de communiquer des informations nominatives. Ceci se traduit par une mise « *hors-jeu* » des professionnels de l'action sociale au sein des instances partenariales. « *Aux alliances entre éducateurs spécialisés, coordonnateur du CCPD, chargé de mission politique de la ville, associations de prévention et d'insertion qui prévalaient dans le cadre des CCPD se substituent des rapprochements entre*

constitue le plus épineux problème auquel est confronté le nouveau système d'action publique en matière de lutte contre la délinquance. A l'occasion d'un premier bilan du récent « Plan pilote 25 quartiers », l'I.N.H.E.S. a souligné la permanence des conflits à ce sujet, notamment lorsque le maire pilote le dispositif⁷⁷⁹. Malgré ces difficultés, le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance qui devrait être discuté en septembre 2006 réintroduit le principe de secret partagé et va même plus loin⁷⁸⁰. Il insère un article L121-6-1 dans le Code de l'action sociale et des familles qui dispose que tout professionnel de l'action sociale qui intervient au profit d'une personne « *présentant des difficultés sociales, éducatives ou matérielles* » doit en informer le maire de la commune de résidence ou son représentant. Les différents professionnels mobilisés autour de cette même personne et un coordonnateur désigné par le maire seraient autorisés à « *partager les informations et documents nécessaires à la continuité ou à l'efficacité de la veille éducative ou de l'action sanitaire et sociale* ». Si cette consécration législative permettrait d'encadrer davantage les échanges d'informations, il n'est pas certain qu'elle les favorise, bien au contraire. Cette disposition risque de cristalliser les résistances des travailleurs sociaux, en témoignent les mouvements de grève organisés en réponse au projet du ministre de l'Intérieur. C'est en effet davantage l'institutionnalisation de ces formes d'échanges que le partage d'informations en lui-même qui pose problème. En réalité, de manière informelle et au cas par cas, les informations circulent déjà entre acteurs⁷⁸¹. Pour conclure sur l'impact des procédures contractuelles, reste à aborder la question de la participation des habitants. Alors que la participation citoyenne devait constituer l'une des principales innovations du procédé contractuel, on observe que l'implication des habitants reste modeste, sinon inexistante.

E. La participation des habitants négligée

300. Des habitants écartés de la coproduction de la sécurité. De nombreux auteurs insistent sur l'ampleur limitée de la participation des habitants dans les dispositifs locaux de concertation⁷⁸². En ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des C.L.S., l'implication citoyenne est réduite, voire quasiment nulle⁷⁸³. Certes, pratiquer la concertation avec les habitants est une opération particulièrement délicate. Lorsque des

les institutions judiciaires, policières et les acteurs naviguant entre plusieurs « univers institutionnels » : les chargés de mission sécurité-tranquillité publique et les correspondants de quartier de la municipalité ». LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., pp. 301-302.

⁷⁷⁹ INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE, *Eléments de bilan du plan pilote 25 quartiers*, op. cit.

⁷⁸⁰ op. cit.

⁷⁸¹ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 68.

⁷⁸² DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, op. cit., p. 401 et s. ; LINHART V., *La « ville » comme objet de politique publique*, op. cit., p. 385 ; DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, op. cit., p. 294 et s. ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 101 et s. ; FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", in FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, Paris, La documentation française, 1998, pp. 83-89 ; REY H., "Développement social et citoyenneté", in MOZERE L., PERALDI M., REY H. (dir.), *Intelligence des banlieues*, op. cit., p. 59 ; FIXOT A.-M., "L'exhortation démocratique de la politique de la ville", *Revue du M.A.U.S.S.*, n°14, 1999, pp. 244-259 ; ESTEBE P., "L'habitant ou le cher disparu. Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 49, 2002, pp. 151-171.

⁷⁸³ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 101 et s. Sur les dix communes de Seine-Saint-Denis enquêtées, une seule municipalité a fait de l'implication des habitants le principe central d'élaboration et de mise en œuvre du C.L.S. (questionnaires aux habitants, réunions publiques de concertation, etc.). *Idid.*, p. 182.

instances de dialogue sont installées, les réunions tournent vite au dialogue de sourds⁷⁸⁴. Les personnes présentes, pas toujours représentatives de la population affectée par la délinquance⁷⁸⁵, adoptent rapidement une posture revendicatrice et exaspérée⁷⁸⁶. On demande plus de policiers, plus de magistrats, plus de répression. Les débats sur les violences et les dégradations dans les quartiers suscitent inévitablement de l'émotion et de l'agressivité. Cette situation rend le dialogue plus que difficile. Les discussions ont du mal à s'établir de façon rationnelle. Les habitants demandent des interventions rapides, si ce n'est immédiates⁷⁸⁷. Les responsables institutionnels insistent donc sur les difficultés d'associer les habitants, sur l'échec des procédures de participation qu'ils ont tenté de mettre en place. Ils évoquent les contradictions des habitants, qui demandent plus de police tout en refusant de porter plainte⁷⁸⁸. Face à ces difficultés, la plupart des acteurs institutionnels s'essouffent ou abandonnent toute forme de concertation⁷⁸⁹. Cela étant, ces arguments masquent le manque d'empressement des institutions à dialoguer avec les habitants⁷⁹⁰. Les institutions publiques acceptent difficilement leurs critiques et leur parole n'est jamais véritablement prise au sérieux⁷⁹¹. Ils ne sont pas mis en position d'interpeller les acteurs institutionnels pour souligner leurs défaillances. Ils ne sont pas en mesure de peser sur les orientations politiques et les décisions adoptées. Les professionnels de terrain considèrent que les questions de sécurité sont trop complexes pour laisser les habitants s'immiscer dans l'action publique⁷⁹². Les élus locaux sont quant à eux réservés vis-à-vis de ces formes de participation qui leur semblent susceptibles de

⁷⁸⁴ WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit.

⁷⁸⁵ Les personnes qui se déplacent à ces réunions ne sont pas forcément les plus touchées par les problèmes de délinquance. D'une part, les personnes les plus insécurisées ont tendance à se replier sur la sphère privée, à éviter au maximum la fréquentation des espaces publics et partant, des rencontres publiques. D'autre part, la mobilité souhaitée des habitants des quartiers en difficulté ne favorise pas la participation citoyenne. Beaucoup sont en attente de quitter ces lieux de vie, ce qui ne les encourage pas à s'impliquer dans la vie locale. ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 213. Par ailleurs, les habitants des quartiers d'habitat social éprouvent généralement des difficultés pour prendre la parole dans ces enceintes ouvertes au public. Ce sont les individus qui bénéficient d'un capital social et culturel important qui manient le verbe le plus facilement. En conséquence, un « cens social » joue à l'intérieur des réunions publiques, la parole étant largement monopolisée par les représentants politiques ou associatifs. BACQUE M.-H., "L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social", in NEVEU C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 115-148 ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 213 ; TACHON M., "Politique de la ville et participation des habitants", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, op. cit., p. 139 ; BORZEIX A., COLLARD D., RAULET-CROSET N., "Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, pp. 55-83.

⁷⁸⁶ FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", in FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, op. cit.

⁷⁸⁷ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 103.

⁷⁸⁸ WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", op. cit.

⁷⁸⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 104.

⁷⁹⁰ J. DONZELOT et A. WYVEKENS précisent que « le discours que tiennent les divers protagonistes des contrats locaux de sécurité sur la « participation des habitants » à l'élaboration et à la mise en œuvre du CLS ne laisse guère subsister de doutes sur le caractère plus que marginal – délibérément pensé comme tel – de cette participation ». *Ibid.*, p. 101. Ils ajoutent que « ce qui frappe en fait, à voir l'espèce d'incompréhension des responsables que l'on interroge sur cette non ou cette demi-participation, c'est le caractère d'évidence qu'à en France l'absence des habitants ». *Ibid.*, p. 104 ; KATANE D., "Police, population et quartier sensibles. Une sémantique à questionner", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°49, 2002, pp. 57-78.

⁷⁹¹ *Ibid.*, p. 104 et s.

⁷⁹² Les professionnels soulignent leur manque de connaissances et de compétences en la matière, leurs demandes non pertinentes, leurs positions ambivalentes. Au-delà, certains intervenants vivent l'implication des citoyens comme une intrusion, comme une présence illégitime, dans des champs de compétence qu'ils n'entendent pas partager. ROCHE S., "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)", op. cit. ; WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", op. cit. ; ROCHE S., "La répression en panne ?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 213-227.

remettre en cause leur légitimité électorale et le système de démocratie représentative⁷⁹³. Ils appréhendent les réunions publiques, notamment parce que les habitants surestiment largement leurs compétences en matière de sécurité⁷⁹⁴.

Les acteurs institutionnels cantonnent la participation des habitants dans un registre de communication pédagogique⁷⁹⁵. Manquant de savoir-faire pour les impliquer dans l'élaboration de l'action publique⁷⁹⁶, les institutions se limitent à une politique de « *faire savoir* »⁷⁹⁷. Lorsque des réunions publiques sont organisées, le déroulement des débats est nettement formaté⁷⁹⁸. Les habitants ne participent pas à la constitution de l'ordre du jour et la parole est bien souvent monopolisée par les représentants institutionnels⁷⁹⁹. Les politiques de participation françaises se distinguent donc nettement de l'approche américaine. Aux Etats-Unis, des réunions de quartiers sont systématiquement organisées, quel que soit le nombre de participants ou leur degré de représentativité⁸⁰⁰. En France, les citoyens sont « *introuvables* »⁸⁰¹, associés à de « *modes convenus de consultation* »⁸⁰² qui s'apparentent à « *une caricature de concertation, sinon un leurre pur et simple* »⁸⁰³. Parmi les représentants institutionnels, l'idée prédomine qu'ils peuvent fort bien se passer des gens⁸⁰⁴. On se trouve dans une logique de « *démocratie des concernés* » qui réserve aux professionnels le monopole de la décision⁸⁰⁵. Vu cette mise à l'index de la participation des habitants, on comprend aisément que les initiatives institutionnelles adoptées à l'occasion des C.L.S. soient illisibles, sinon inconnues, pour la population⁸⁰⁶.

⁷⁹³ FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", *op. cit.* ; MAZET P., "Participation des habitants et politiques publiques participatives : pour une approche critique de la démocratie locale", in NEVEU C. (dir.), *Espace public et engagement politique*, *op. cit.*, pp. 83-113.

⁷⁹⁴ LE GOFF T., *Intercommunalité et sécurité*, *op. cit.*, p. 19. Selon l'auteur, du fait de sa proximité, le maire est généralement identifié par les habitants comme le seul interlocuteur capable d'agir pour réduire l'insécurité. Le plus souvent, c'est donc lui qui est interpellé par la population. C'est à lui que l'on reproche la dégradation de la sécurité dans la ville. De multiples demandes lui sont adressées, alors même qu'il ne dispose pas toujours des compétences pour agir.

⁷⁹⁵ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 106 ; BORZEIX A., COLLARD D., RAULET-CROSET N., "Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent", *op. cit.*

⁷⁹⁶ Pour les différents acteurs du système pénal et du champ de l'action sociale, les habitants s'apparentent souvent à « *un corps étranger* ». DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, *op. cit.*, p. 296.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 298 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 184. Il semble néanmoins que cette politique de communication ne va pas sans poser de difficultés aux élus locaux. Ceux-ci soulignent qu'ils ne savent pas comment faire pour mettre en œuvre une politique de communication efficace, ce qui expliquerait qu'ils s'en remettent de plus en plus aux conseils des consultants privés en sécurité pour élaborer une stratégie de communication. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, pp. 250-251. L'auteur, à partir d'une analyse de la presse municipale et de la presse locale, étudie par ailleurs les stratégies de communication en matière de sécurité du maire de Nantes et du maire d'Amiens. Selon ses observations, les registres discursifs qu'ils mobilisent sont de trois ordres : un registre « *entrepreneurial* » par lequel le maire met en valeur ses réalisations et sa volonté d'agir ; un registre « *de l'imputation* » par lequel il valorise son rôle en s'attribuant les résultats des politiques publiques engagées (la police de proximité, les contrats locaux de sécurité par exemple) ; un registre de « *proximité* » par lequel il s'affirme comme le plus à même de répondre à l'insécurité de ses électeurs. *Ibid.*, p. 253 et s.

⁷⁹⁸ GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat*, *op. cit.*, p. 208 et s.

⁷⁹⁹ DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, *op. cit.*, p. 298.

⁸⁰⁰ *Ibid.* ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 104.

⁸⁰¹ FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", *op. cit.*

⁸⁰² REY H., "Développement social et citoyenneté", in MOZERE L., PERALDI M., REY H. (dir.), *Intelligence des banlieues*, *op. cit.*, p. 59.

⁸⁰³ FIXOT A.-M., "L'exhortation démocratique de la politique de la ville", *op. cit.*

⁸⁰⁴ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 105.

⁸⁰⁵ PAPADOPOULOS Y., WÄLTI S., KÜBLER D., "Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire", *Droit et Société*, n°47, 2001, p. 226.

⁸⁰⁶ DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, *op. cit.*, p. 15 ; DUPREZ D., "Contribution à une sociologie de la prévention de la délinquance en France", *Après-demain*, n°413-414, 1999, pp. 18-21.

301. Un modèle de participation réduit à l'implication associative. Plutôt que de se risquer à dialoguer avec la population, les partenaires des dispositifs locaux de lutte contre la délinquance privilégient la représentation associative. Cependant, toutes ne sont pas placées sur un pied d'égalité. La complexité des dispositifs contractuels induit une marginalisation des petites associations, généralement constituées et représentées par des non-professionnels⁸⁰⁷. L'action associative se technicise⁸⁰⁸. Les structures qui n'ont pas les compétences requises pour se plier aux exigences bureaucratiques de leurs commanditaires (montage de dossiers, maîtrise du langage administratif, etc.) sont plus ou moins exclues des dispositifs de concertation⁸⁰⁹. Sur le terrain, ce sont donc les associations importantes, celles qui connaissent bien les rouages financiers et administratifs, qui s'imposent comme les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics⁸¹⁰. Celles qui ne maîtrisent pas ces règles bureaucratiques échouent à se présenter comme des interlocuteurs valables, « *professionnalisés* », et à se faire reconnaître comme des porteurs de projets crédibles⁸¹¹. Pour peser davantage dans les discussions et négociations partenariales, de nombreuses associations locales se sont fédérées. Dans le champ pénal, elles se sont regroupées au sein du Comité de liaison du contrôle judiciaire (C.L.C.J.) en 1982, devenu Association Citoyens et Justice⁸¹², de l'Institut national d'aide aux victimes et de la médiation (I.N.A.V.E.M.) en 1986⁸¹³. Pour être présentes à tous les échelons de décision et de circulation des flux financiers, les structures associatives ont reproduit en leur sein le même schéma d'organisation que les pouvoirs publics : associations et fédérations départementales, régionales et nationales⁸¹⁴. Le fait d'être fédérée branche l'association sur un réseau qui lui apporte une plus-value locale⁸¹⁵. La fédération assure la formation continue des bénévoles (colloques, journées d'études, congrès), organise des échanges d'expériences, donne accès aux sources d'informations. Du fait de leur représentativité étendue, les permanents nationaux accèdent plus facilement aux cénacles ministériels. En participant à des groupes de réflexion et de concertation réunis par les administrations centrales, ils sont en mesure d'influencer la rédaction des textes d'orientation, d'encourager diverses expérimentations. Ils disposent de suffisamment d'influence pour accélérer le cheminement de certains dossiers. Les

⁸⁰⁷ Cependant, pour les pouvoirs publics, il ne s'agit pas d'une volonté délibérée d'exclure les petites associations de bénévoles. Au contraire, les institutions publiques tentent de faciliter la participation des petites structures associatives aux dispositifs locaux : simplification administrative par la constitution de dossiers uniques de subvention, accompagnement des associations par des agents administratifs, etc. DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 407.

⁸⁰⁸ *Ibid.*, p. 406 et s.

⁸⁰⁹ *Ibid.*, p. 406. La complexité des canaux de financements et des exigences administratives décourage les petites associations. Elle pénalise les associations émergentes au profit des structures plus expérimentées. SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, *op. cit.*, p. 63 et s. Par ailleurs, les délais d'instruction des dossiers et les retards dans le versement des subventions mettent en péril la pérennité des petites associations qui disposent de faibles moyens. *Ibid.*, p. 67.

⁸¹⁰ DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, *op. cit.*, p. 213 et s.

⁸¹¹ Ce processus se réalise notamment au détriment des associations de jeunes maghrébins qui se constituent dans les quartiers d'habitat social. Alors que leurs initiatives étaient fortement valorisées dans les années 1980, les jeunes issus de l'immigration ne sont plus aujourd'hui considérés comme des acteurs majeurs de la politique de la ville. Les responsables politiques et les milieux professionnels du travail social avancent plusieurs explications : précarité de la plupart des structures, gestion de l'urgence, absence de professionnalisme, etc. Selon eux, ces associations n'offriraient pas de garanties suffisantes pour s'affirmer comme des partenaires à part entière. BATTEGAY A., BOUBEKER A., "L'action associative des jeunes maghrébins", *op. cit.* ; DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 406.

⁸¹² FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 85 et s.

⁸¹³ *Ibid.*, p. 44 ; DOMENECH J.-L., "L'Inavem et les associations d'aide aux victimes", in CARIO R. (dir.), *Victimes : du traumatisme à la restauration*, vol. 2., *op. cit.*, pp. 191-203.

⁸¹⁴ GONTCHAROFF G., *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, *op. cit.*, p. 76. Des croisements horizontaux se superposent à ces structurations verticales. Des associations dont les domaines d'intervention se rapprochent se coalisent au sein d'unions locales, départementales, régionales et nationales.

⁸¹⁵ *Ibid.*, p. 77.

fédérations s'apparentent en quelque sorte à des groupes de pression. Le problème est que ces grandes associations, pour la plupart composées de professionnels, tendent davantage à invalider la parole des habitants qu'à assurer un rôle de médiation entre ceux-ci et les représentants institutionnels⁸¹⁶. Si elles s'affirment comme les défenseurs de la participation, elles se considèrent naturellement comme les représentants de fait d'une « *démocratie participative* »⁸¹⁷. Par ailleurs, ces structures défendent, à l'image des institutions publiques, des intérêts catégoriels liés notamment à la pérennité de leurs emplois⁸¹⁸. Elles échouent à se donner une base populaire et se caractérisent souvent par un déficit de démocratie interne : faible renouvellement et notabilisation de responsables cumulant les mandats, routinisation et relâchement des pratiques démocratiques, augmentation de la distance sociale entre les dirigeants et la base⁸¹⁹.

Au niveau local, si les dirigeants associatifs s'investissent dans les dispositifs de coopération, ils ne participent pas réellement à la phase de négociation des contrats⁸²⁰. C'est en tant qu'opérateurs qu'ils sont associés, et non en tant que décideurs⁸²¹. Lors de l'élaboration des opérations de développement social des quartiers, des contrats de ville comme des C.L.S., les associations n'ont pas souvent été consultées préalablement à la définition des opérations⁸²². Le rapport de J.-C. SANDRIER sur les associations intervenant dans le champ de la politique de la ville s'est fait l'écho de leur mécontentement⁸²³. Elles se plaignent de ne pas être associées à la définition de la politique de la ville, mais seulement informées. Il faut dire que les édiles locaux manifestent une certaine méfiance vis-à-vis des représentants associatifs. Les maires souhaitent généralement conserver le monopole de la représentation politique dans leurs villes⁸²⁴. Ils répugnent à introniser les associations comme co-gestionnaires de l'action publique, de peur d'éroder leur propre légitimité⁸²⁵. Pour justifier leur hostilité, les élus posent la question de la représentativité de ces associations⁸²⁶. Un peu partout, les municipalités manifestent à leur rencontre une volonté, plus ou moins explicite, de « *reprise en main* »⁸²⁷. Dans une logique clientéliste, les édiles privilégient les associations avec lesquelles ils entretiennent, d'un point de vue politique, une certaine proximité⁸²⁸. Cette confusion des genres, du fait d'une

⁸¹⁶ FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", *op. cit.*

⁸¹⁷ BLATRIX C., "Actions associatives et transformations des démocraties : en prenant les détours participatifs", in C.R.E.S.A.L., *Actions associatives, solidarités et territoires*, *op. cit.*, p. 308.

⁸¹⁸ FAGET J., "Comment évaluer les contrats locaux de sécurité. Réflexions à partir d'une expérience de recherche", *op. cit.* ; DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, *op. cit.*, p. 213 et s.

⁸¹⁹ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, *op. cit.*, p. 175 et s. ; BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*, p. 261.

⁸²⁰ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 204 ; SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, *op. cit.*, p. 77.

⁸²¹ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 204.

⁸²² *Ibid.* ; FONTAINE J., "Evaluer les politiques publiques. Dispositifs d'exception pour la ville et banalisation de l'action publique", in RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.), *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, *op. cit.*

⁸²³ SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, *op. cit.*, p. 77.

⁸²⁴ DE MAILLARD J., *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, *op. cit.*, p. 527.

⁸²⁵ *Ibid.*

⁸²⁶ En effet, traditionnellement, l'engagement dans une association est d'autant plus répandu que le niveau social des adhérents est élevé. Les classes populaires sont moins présentes dans les mouvements associatifs. Ce sont essentiellement les classes moyennes et supérieures qui constituent le vivier associatif. BARTHELEMY M., *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, *op. cit.*, p. 69 et s.

⁸²⁷ Selon les cas, cette stratégie passe par une réduction des moyens de l'association, une redéfinition de ces missions ou la mise en place de structures gérées directement par les collectivités locales. *Ibid.*, p. 118.

⁸²⁸ Ainsi, après les élections municipales de 1995, les associations des villes passées à droite ont aussitôt connu une réduction drastique de leurs budgets. Par exemple, à Valence, des dizaines d'associations ont vu leurs subventions purement et simplement supprimées. *Ibid.*, p. 118.

indistinction croissante entre les productions associatives et politiques, tend à produire une « *invisibilisation de l'action associative* »⁸²⁹. L'absence d'autonomie empêche les associations de fonctionner comme des espaces de débat pour les habitants. A leurs yeux, elles n'apparaissent pas comme des espaces autonomes et originaux, mais « *comme un énième fournisseur de service* »⁸³⁰. En toute hypothèse, ce mode de participation *a minima* ne favorise pas une coproduction des politiques de lutte contre la délinquance impliquant la population.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

302. Conclusion. L'écart entre la signification du principe de coproduction et ses applications pratiques est particulièrement important. Les souverainetés nationales conservent tout leur poids dans les enceintes de coopération et dans le processus de création des normes internationales. Sur le territoire national, alors que l'Etat prétend rassembler les intervenants concernés par la problématique de l'insécurité, en réalité, ces derniers restent cantonnés dans un rôle secondaire. Comme par le passé, il entend modéliser à son gré les politiques locales. A cet effet, il recourt à ses prérogatives traditionnelles que sont le droit et l'allocation de ressources. Pour circonscrire les attributions de ses partenaires et prédéterminer leurs modes de fonctionnement, il encadre juridiquement leurs pratiques. Il conditionne l'octroi de subventions au montage de projets locaux qui correspondent à ses attentes. Cette logique tutélaire prend également de nouvelles formes depuis l'émergence des procédures de contractualisation dans les années 1980. En développant et en centralisant la production d'expertise, il polarise les débats autour de ses propres schémas de lecture des phénomènes de délinquance. Il sensibilise ses partenaires aux solutions qui lui semblent les plus pertinentes pour réduire l'insécurité. En sélectionnant ses interlocuteurs, en définissant l'architecture des dispositifs de contractualisation, il encadre le processus de négociation contractuelle, de manière à ce qu'il serve au mieux ses intérêts. Néanmoins, comme par le passé, le leadership étatique peine à s'imposer. Quelles que soient les aspirations jacobines de l'Etat, de nombreux obstacles se dressent devant lui. La régulation tutélaire qu'il entend mettre en œuvre souffre des dissensions qui prennent forme en son sein. Les conflits et concurrences qui opposent ses propres services l'empêchent de s'affirmer sur la scène locale comme un ensemble unifié, capable de s'imposer face aux logiques éclatées de ses partenaires. Etant donné les résistances sectorielles des administrations centrales face à toute forme de déconcentration, l'Etat local, en la personne du préfet, peine à dicter ses vues dans les dispositifs locaux de concertation. Dans ce contexte, ses partenaires locaux réussissent à s'émanciper partiellement de sa tutelle. A partir de rationalités différentes, sinon opposées, les membres des réseaux d'action locaux poursuivent la défense de leurs intérêts respectifs. A cet effet, ils instrumentalisent les dispositifs contractuels. Leurs projets ne respectent que formellement les exigences de l'Etat. Cette situation réduit considérablement la portée de la méthode contractuelle. Etant donné le faible investissement des acteurs dans les dispositifs de concertation, les engagements produits ne permettent pas de renverser les difficultés traditionnelles de l'action publique. La valeur ajoutée qu'ils devaient apporter en termes d'approche transversale des problèmes,

⁸²⁹ NEVEU C., "Les comités de quartier de Roubaix aux prises avec la politique de la ville. Un exemple d'associations phagocytées par la municipalité", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°89, 2001, pp. 79-85.

⁸³⁰ *Ibid.*, p. 83.

de concentration des moyens sur les territoires confrontés le plus massivement à l'insécurité, d'évaluation des opérations engagées et d'implication des habitants ne s'est que partiellement manifestée.

CONCLUSION DU TITRE 2

303. Conclusion. Au début des années 1980, la sécurité était appelée à devenir un « *bien commun* »¹ agglomérant autour de lui des partenariats multiples. Pour répondre et contribuer à l'accélération de l'hybridation des régulations en matière de sécurité, l'Etat semblait renoncer à sa posture tutélaire au profit de nouveaux registres d'action fondés sur la concertation, la pédagogie et l'incitation. Plutôt que d'imposer le changement par le biais d'un droit autoritaire, il entendait susciter des coopérations, fédérer des initiatives et impulser de nouvelles modalités d'action. A cet effet, il a promu de nouvelles façons de penser et d'agir, de nouvelles représentations et normes d'action. Le principe de coproduction de la sécurité s'est imposé, et avec lui ses déclinaisons en termes de partenariat, d'approche globale, de projet ou encore de territorialisation de l'action publique. De nombreuses réformes se sont chargées de le concrétiser dans les faits. Pour produire une stratégie collective adaptée aux contextes locaux, formaliser et pérenniser les engagements respectifs des acteurs, l'Etat et ses partenaires ont procédé à des restructurations internes, installé des dispositifs de concertation et expérimenté de nouvelles techniques de contractualisation. De cette transformation des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance découle une perception quasi idyllique de l'action publique contemporaine. Désormais, des acteurs devenus partenaires échangeraient sur leurs pratiques, communiqueraient leurs informations respectives, coordonneraient leurs interventions et s'attacheraient à évaluer précisément les résultats de l'action coproduite. Abandonnant son inflexibilité de principe, l'Etat se contenterait de piloter et d'impulser le changement en expérimentant de nouveaux modes d'action, en fédérant les initiatives et en assurant la coordination des acteurs. En réalité, les processus de restructuration à l'œuvre ne bouleversent pas, du moins pas autant que la rhétorique partenariale ne le laisse supposer, l'ordonnancement des pouvoirs de décision et d'action. Tout en partageant un certain nombre de ses prérogatives, l'Etat s'efforce de maintenir, sinon d'accentuer, sa prédominance dans le champ d'action étudié. De ce fait, la métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance s'avère, au-delà des effets de rhétorique, d'un impact limité. L'Etat « *animateur* »² conserve les méthodes, quoique renouvelées, de l'Etat planificateur. Les nouvelles doctrines d'action que sont le partenariat, le projet et la territorialisation de l'action publique n'ont qu'une faible portée pratique. Les paradigmes de la gouvernance ou du réseau, censés traduire scientifiquement l'évolution des modes de gouvernement, perdent en partie leur valeur explicative. Du fait de la mainmise de l'Etat sur la définition de la politique criminelle, l'action publique n'est pas réellement coproduite. Le concept de « politiques publiques de lutte contre la délinquance » conserve dès lors toute sa pertinence, du moins en ce qui concerne leurs modes de production.

¹ MARCUS M., "La sécurité comme bien commun", *op. cit.*

² DONZELOT J., ESTEBE P., *L'Etat animateur*, *op. cit.*

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

304. Une stabilisation du modèle français de politique criminelle autour de la figure de l'Etat. Au terme de cette analyse des métamorphoses des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance, on se trouve face à un étrange paradoxe. Etonnamment, les politiques engagées à partir des années 1980 constituent à la fois l'antithèse et le décalque de celles qui les ont précédées. Avant que le principe de coproduction des politiques de lutte contre la délinquance n'émerge, l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques étaient présentées et légalisées comme des attributs exclusifs de l'Etat. En pratique, ce monopole n'était que relatif, diverses régulations infra-étatiques ayant résisté aux manœuvres centralisatrices des gouvernements successifs. A l'inverse, les politiques adoptées à partir des années 1980 ont reconnu et valorisé l'hybridation des régulations en matière de sécurité. Ce sont les notions de partenariat, de projet, de territorialisation qui constituent désormais les références de l'action publique. L'Etat s'est cependant efforcé de protéger ses pouvoirs de décision et d'action contre toute ingérence extérieure. Malgré les réformes successives des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance, l'hypothèse la plus plausible est celle d'une stabilisation du modèle français de lutte contre la délinquance. Les déformations qui l'ont affecté sont essentiellement de nature normative. Elles ont conduit à la formulation d'un nouveau référentiel qui prend acte de la relativité du monopole de l'Etat et reconnaît l'influence des acteurs non-étatiques dans le cours de l'action publique. Par contre, elles n'ont pas mis un terme à la prééminence de l'Etat au sein du système d'action. De bien des façons, les politiques partenariales se sont affirmées comme un instrument de consolidation du leadership étatique. L'émergence du principe de coproduction ne traduit donc pas un désinvestissement étatique dans le champ de la lutte contre la délinquance. Comme par le passé, cette prééminence étatique repose sur un équilibre instable. Ses partenaires entendent s'émanciper de sa tutelle pour tenter eux aussi d'empreindre de leur marque et de leur leadership les politiques considérées. Si l'Etat exerce une puissante force d'attraction sur les institutions appartenant au système de lutte contre la délinquance, il doit composer avec des acteurs susceptibles de le contrecarrer par des pouvoirs ou des légitimités qui leur sont propres. Ces derniers maintiennent des logiques d'action spécifiques et durables que le volontarisme étatique peine à formater. Sans cesse, pour parvenir à un équilibre qui stabilise son positionnement au centre du système d'action, l'Etat doit faire preuve d'une capacité d'adaptation stratégique et perpétuer diverses marges de négociation pour que ses partenaires renoncent à s'émanciper de sa tutelle, voire à le supplanter dans son offre de sécurité. En conséquence, si la métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance ne peut être mise en doute, elle affecte les formes de l'action publique sans en modifier durablement les effets. Cette assertion se vérifie lorsque l'on s'intéresse non plus au système d'action mais à ce qu'il produit, c'est-à-dire à la substance des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Lorsque l'on fait porter l'analyse sur les modes de réaction adoptés pour enrayer la délinquance, on s'aperçoit qu'ils participent à renforcer l'emprise d'un Etat républicain qui n'entend pas faire de la coproduction de la sécurité un instrument de privatisation ou de décentralisation de la politique criminelle. Certes, les instruments de politique criminelle sont de plus en plus laissés à la disposition d'acteurs indépendants de la puissance publique, ce qui peut apparaître comme le signe de son désengagement. En

réalité, il parvient à ce que les opérations engagées, par lui ou par d'autres, soutiennent son autorité, sa légitimité comme son efficacité. Pour étayer cette hypothèse, il convient d'étudier en détail la substance de la politique criminelle française. Les programmes suscitant l'adhésion des acteurs des politiques publiques de lutte contre la délinquance ont en effet considérablement évolué depuis les années 1980.

DEUXIEME PARTIE

LA RECOMPOSITION DES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE

305. Une articulation des instruments de politique criminelle au service de la restauration de l'autorité, de la légitimité et de l'efficacité de l'Etat. L'évolution des réponses étatiques aux phénomènes de délinquance manifeste sans conteste une externalisation toujours plus poussée des programmes d'action, dans le champ de la prévention comme de la répression. Les agents du secteur privé et les policiers municipaux disposent de prérogatives croissantes en matière de sécurité et, pour les seconds, de répression. Les municipalités jouent un rôle prépondérant en matière de prévention. Des associations œuvrent au cœur de la justice. Elles réalisent des médiations pénales, accompagnent les victimes ou encore participent aux décisions des tribunaux de l'application des peines. Paradoxalement, ce qui peut apparaître comme une délégation voire une privatisation des politiques de lutte contre la délinquance n'est pas la marque d'un désengagement de l'Etat. Ce dernier se caractérise au contraire par son surinvestissement en la matière. Dans un contexte de crispation sécuritaire, de nouvelles « *rationalités punitives* »¹ exhortent les administrations régaliennes à réinvestir pleinement leurs fonctions coercitives. Séduits par la politique anglo-saxonne de « *tolérance zéro* », les responsables politiques français entendent restaurer la puissance punitive de l'Etat. Dans cette optique, le déploiement d'un modèle autoritaire de politique criminelle est perçu comme un mal nécessaire. Sans abandonner formellement ses fondements et ses pratiques antérieurs, le système de justice pénale accroît considérablement son emprise (Titre 1). L'heure étant au durcissement de la répression pénale, l'hypothèse d'un désinvestissement étatique ou d'une privatisation de la politique criminelle ne tient guère. L'implication d'acteurs non étatiques contribue à l'amélioration de la qualité du service rendu par les administrations régaliennes et, partant, à restaurer leur crédit auprès de la population. Plus fondamentalement, l'Etat sollicite ces participations extérieures parce qu'elles lui permettent de se recentrer sur le cœur de ses missions régaliennes. Privilégiant de nouveau une conception restrictive du principe de monopole, il se concentre sur ses missions originelles et reprend peu à peu les apparences du gendarme. Les programmes de prévention sont plus fréquemment laissés à la charge de ses partenaires. Une nouvelle fois, cette délégation ne présume pas une perte de centralité de l'Etat dans la conduite de la politique criminelle. S'il s'appuie davantage sur les ressources des collectivités locales et de la société civile, il encourage une inflexion du modèle français de prévention susceptible de servir ses propres intérêts. Les interventions correctives visant le milieu social et familial cèdent progressivement la

¹ PONCELA P., *Droit de la peine*, 2^e éd., op. cit., p. 57.

place à des pratiques préventives chargées d'affermir son efficacité et sa légitimité. Cette nouvelle approche explique les mutations du modèle français de prévention (Titre 2).

TITRE 1

UNE EMPRISE ACCRUE DU SYSTEME PENAL

306. Vers un modèle autoritaire de politique criminelle ? La question de la sécurité est devenue un thème politique majeur. En réponse à la propagation de l'insécurité et à la demande sociale d'ordre, nombre de représentants politiques consacrent un « droit à la sécurité » dont le respect supposerait une politique de « tolérance zéro ». Au travers de discours offensifs, ils diffusent de nouvelles représentations, de nouvelles valeurs et de nouvelles normes d'action qui se soucient davantage de la juste protection des victimes que de la resocialisation des délinquants. Ces derniers ne sont plus perçus comme des malades, des laissés pour compte de la croissance économique ou des êtres capables de transformation morale. Présumés responsables et calculateurs, ils font désormais figure de mal absolu. De cette inflexion du référentiel pénal (Chapitre 1) découle une politique pénale axée sur la restauration de l'autorité, de la légitimité et de l'efficacité répressive de l'Etat. Ce dernier déploie une double stratégie. La première vise à re-légitimer le système de justice pénale en améliorant la qualité du service rendu. Les administrations régaliennes sont conviées à prendre la forme d'institutions de proximité, soucieuses des attentes de la population en général, et des victimes en particulier. Pour répondre aux petites et moyennes infractions qui les affectent particulièrement, de nouvelles réponses pénales se chargent d'assurer une sanction proportionnée et contribuant à la restauration du lien social. Dans leur ensemble, ces réformes s'inscrivent dans une logique de rénovation qualitative des prestations régaliennes (Chapitre 2). La seconde stratégie cherche à décupler la puissance répressive de l'Etat. Ses agents se voient confier des prérogatives croissantes et sont incités à médiatiser leur puissance de frappe. De manière à systématiser la réaction pénale, les procédures pénales s'accélèrent, au risque de méconnaître les droits fondamentaux de la personne. Pour réprimer les comportements d'écart aux normes stimulant le sentiment d'insécurité, la sphère d'influence de l'Etat pénal s'étend sous l'effet d'une prolifération des incriminations. Pour neutraliser les délinquants présumés dangereux, les peines s'allongent et les contrôles se multiplient. A bien des égards, le quantitatif prime sur le qualitatif, l'essentiel étant de gérer des « flux », d'optimiser et de durcir la réponse pénale. A titre principal, les réformes pénales traduisent une amplification de l'interventionnisme pénal (Chapitre 3).

Chapitre 1

L'inflexion du référentiel pénal

307. La réhabilitation politique de la sanction pénale. Les représentations de la délinquance et les normes d'action dégagées pour y répondre ont profondément évolué depuis les années 1980. Certes, les réformateurs d'aujourd'hui s'inspirent amplement des paradigmes développés par les communautés épistémiques pénales¹ les plus influentes au moment de la Libération. Les scientifiques comme les professionnels de terrain développaient alors une approche humaniste de la délinquance. Le délinquant n'était pas simplement vu comme un être rationnel et calculateur. Sans que la force du sentiment individuel de responsabilité soit ignoré, le passage à l'acte était perçu comme le résultat de prédispositions psychologiques et socio-économiques. Le système pénal afflictif devait donc être abandonné au profit d'une politique pénale axée sur la prise en compte de la personnalité du délinquant et la mise en œuvre de techniques de resocialisation. La répression de la délinquance devait s'accompagner d'une prise en charge psycho-sociale, grâce au concours opportun d'éducateurs et de psychiatres. Quelque soixante années plus tard, cette approche semble avoir conservé toute sa vigueur. Les registres discursifs mobilisés par la classe politique démontrent qu'elle n'a pas renoncé à la philosophie du traitement. Erigée en doctrine officielle de la politique pénale française, elle invite à penser que l'Etat a définitivement abandonné sa puissance rétributive au profit d'une approche globale, publique et sociétale, de resocialisation des délinquants (Section 1). Cette reconduction de l'idéal réhabilitatif paraît pourtant bien formelle. Dans un contexte de revirement idéologique, les théories criminologiques, les représentations et les valeurs mobilisées par les hommes de gouvernement pour justifier leurs options de politique criminelle ne sont plus exactement les mêmes. Si la doctrine humaniste des années 1950 n'a jamais fait l'objet d'une adhésion unanime, la philosophie du traitement affronte une contestation politique et scientifique de plus en plus forte. Inefficace en termes de réduction de la délinquance, elle alimenterait par ailleurs l'arbitraire de l'Etat. Ce sont désormais les paradigmes néo-classiques prônant un retour à la philosophie du libre-arbitre qui séduisent les réformateurs pénaux. Des juristes, des criminologues, des sociologues et des professionnels de la sécurité insistent sur la nécessité de restaurer la force intimidante de la sanction pénale. Face à la progression de l'insécurité et à la crise de l'Etat pénal, les gouvernants portent une oreille attentive à ces enseignements doctrinaux. Depuis la seconde moitié des années 1990, leurs prises de position témoignent d'un renoncement implicite à la philosophie du traitement (Section 2).

¹ S. ENGUELEGUE définit les communautés épistémiques pénales comme « des réseaux d'expertise et d'action caractérisés par l'adhésion commune de leurs membres au même paradigme, c'est-à-dire aux mêmes explications causales des problèmes criminels (niveau cognitif), au même système de valeurs érigées en référence normative pour la stratégie pénale (niveau normatif), et l'adoption du même type de représentations de l'action à conduire face à la criminalité (niveau instrumental) ». in *Les politiques pénales*, op. cit., p. 41.

Section 1- La reconduction formelle d'un modèle réhabilitatif

308. Une référence politique constante à la fonction resocialisatrice du système de justice pénale. Deux grands modèles ont structuré la pénalité depuis deux siècles : le modèle rétributiviste et le modèle réhabilitatif². Depuis la Libération, la philosophie pénale promue par KANT, BENTHAM ou, dans une moindre mesure, BECCARIA, ne semblait plus structurer l'essentiel de la pensée des hommes de gouvernement, en France comme au plan international. Au lendemain de la seconde guerre mondiale émergeait en effet une nouvelle doctrine, portée par le mouvement dit de la « défense sociale nouvelle ». Pour ses membres, la peine ne devait pas viser principalement la rétribution de l'acte criminel, la dissuasion des délinquants potentiels ou la neutralisation des criminels avérés. Le crime étant perçu comme un phénomène humain multifactoriel, ils recommandaient d'adapter la sanction pénale à la personnalité du délinquant, et, autant que faire se peut, de mobiliser d'autres acteurs que les administrations régaliennes dans le processus de resocialisation. A compter de 1945, hormis quelques parenthèses liées à la guerre d'Algérie et aux troubles de mai 1968, les gouvernants se sont tous inspirés des thèses diffusées par ce mouvement pour structurer le référentiel de la politique criminelle et définir ses modalités pratiques (§1). De prime abord, cet engouement pour la doctrine de la défense sociale nouvelle ne semble pas se démentir. Aujourd'hui encore, l'idéal réhabilitatif irrigue le modèle français de réaction pénale et, au-delà, alimente les réflexions internationales sur la pénalité (§2).

§1- L'inscription du modèle réhabilitatif dans le système de justice pénale

309. Les présupposés du modèle réhabilitatif et leur influence sur les réformes pénales précédant les années 1980. A la fin de la seconde guerre mondiale, des universitaires, des magistrats, des hauts fonctionnaires comme des hommes de gouvernement ont contribué à changer le regard sur le délinquant et sur la peine. Dans une tentative de compromis entre les doctrines classiques et positivistes, un mouvement qui se qualifie de « défense sociale nouvelle » prône une approche humaniste de la délinquance. Celle-ci, tout en laissant place au sentiment de responsabilité personnelle du délinquant, exige la prise en compte des facteurs psychosociaux du crime et l'établissement d'une politique pénale de resocialisation. En France, les options de politique criminelle que le mouvement défend constituent « *le noyau autour duquel se structurent la pensée et l'action entre 1945 et 1975* »³ (A). Au-delà, les thèses de la défense sociale nouvelle prédominent sur la scène internationale. Les Nations Unies et le Conseil de l'Europe encouragent leurs membres à introduire des réformes pénales consacrant ce nouvel idéal réhabilitatif (B).

² MARY P., BEAUTHIER R., "Pénalité et changement social. Un bilan critique des connaissances sur la pénalité belge, première étape d'une recherche", in MARY P. (dir.), *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 1-28.

³ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 108 ; GASSIN R., "L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur le droit pénal français contemporain", in *Aspects nouveaux de la pensée juridique*, op. cit. ; LEVASSEUR G., "Réformes récentes en matière pénale dues à l'Ecole de défense sociale nouvelle", in *ibid.*, p. 35 et s.

A. L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur les réformes pénales françaises

310. Le déploiement d'une politique criminelle humaniste. Formalisée par un magistrat français, M. ANCEL, la doctrine de la défense sociale nouvelle s'impose sur la scène intellectuelle française dans les années cinquante (1). Les principes de « traitement » et de « resocialisation » qu'ils défendent, dans une logique de rupture avec le rétributivisme classique, imprègnent les réformes pénales d'après-guerre (2).

1- La promotion d'une nouvelle philosophie pénale

311. Une tentative de conciliation entre les doctrines pénales classiques et positivistes. M. ANCEL inaugure le mouvement de la défense sociale nouvelle dans les années 1950, en prenant quelques distances avec l'Ecole originelle de la défense sociale de F. GRAMATICA. Poursuivant l'œuvre doctrinale de l'Union internationale de droit pénal⁴, ce magistrat s'engage dans la voie du compromis, en conciliant dans les options de politique criminelle qu'il défend les thèses des Ecoles classique et positiviste. Des acquis positivistes, il retient qu'il est nécessaire de rechercher l'étiologie de la délinquance pour adapter la réaction judiciaire à l'état dangereux⁵. Il se fait critique vis-à-vis des conceptions métaphysiques sur lesquelles se fonde le droit pénal classique. Il recommande d'amender certaines fictions juridiques de la science pénale, notamment le concept de responsabilité. Toutefois, il écarte les peines indéterminées promues par GRAMATICA⁶ et juge essentielles les techniques du droit pénal pour assurer la garantie de la liberté individuelle⁷. Le droit pénal doit assurer le respect des droits de l'homme et garantir le principe de légalité des délits et des peines. A l'opposé de LOMBROSO, il place la notion de responsabilité au centre de la réaction contre le crime⁸. « *Le sentiment, individuel et collectif, de responsabilité constitue une réalité psychologique et sociale* » qu'il faut prendre en compte et utiliser à des fins de politique criminelle⁹. La

⁴ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 1, *Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, Paris, Cujas, 7^e éd., 1997, p. 134 et s. ; PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, op. cit., p. 101. TULKENS F., DIGNEFFE F., "La notion de dangerosité dans la politique criminelle en Europe occidentale", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale, ambiguïté d'une pratique*, Paris, Masson, 1981, p. 191.

⁵ PINATEL J., *Criminologie*, in BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. 3, op. cit., p. 565 et s. ; PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, op. cit., p. 99.

⁶ Dans ses *Principes de défense sociale*, il écrit en 1953 que la fonction de l'Etat est « d'éliminer les causes du malaise de l'individu dans la société. Pour réaliser l'ordre voulu par la loi, l'Etat n'a pas le droit de punir, mais le devoir de socialiser. L'œuvre de socialisation ne doit pas être menée au moyen de peines, mais de mesures de défense sociale préventives, éducatives et curatives. La mesure de défense sociale doit être adaptée à chaque individu, en fonction des exigences de sa personnalité (antisocialité subjective) et non en fonction (responsabilité) du dommage causé (infraction). Le procès de défense sociale commence par l'appréciation de la nature et du degré d'antisocialité du sujet et prend fin toujours judiciairement – avec la disparition de la nécessité d'appliquer la mesure, de même qu'un traitement se termine par la guérison du malade ». Cité in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 53.

⁷ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle : un mouvement de politique criminelle humaniste*, Paris, Cujas, 1954 ; PRADEL J., *Histoire des doctrines pénales*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1989, p. 94 ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 57.

⁸ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 114. La défense sociale nouvelle « postule philosophiquement le libre-arbitre mais demeure réservée sur ce problème, extérieur aux données et au domaine de la politique criminelle appliquée. La politique criminelle d'action sociale que supposent ces doctrines repose largement, sinon sur la notion philosophique de responsabilité (qui échappe au domaine de l'action sociale), du moins sur la reconnaissance, l'utilisation et le développement de ce sentiment inné de la responsabilité que tout homme, y compris le délinquant, possède nécessairement en lui ». in *ibid.*, p. 207.

⁹ *Ibid.*, p. 226.

responsabilité constitue le « *moteur essentiel du processus de resocialisation* »¹⁰. C'est la raison pour laquelle certains ont pu qualifier la doctrine de la défense sociale nouvelle de « *pédagogie de la responsabilité* »¹¹. Contrairement à GRAMATICA, il ne s'oppose pas à toute idée de peine¹². L'insuffisance des peines d'amende ou des mesures de probation justifie dans certaines hypothèses le recours à la privation de liberté¹³. Néanmoins, celle-ci ne constitue pas la panacée¹⁴. Le système carcéral prépare mal au rétablissement de relations sociales normales, notamment dans les établissements de sécurité maximale qui ressemblent en de nombreux points à un « *univers concentrationnaire* »¹⁵. Le plus souvent, il s'agit d'une peine « *aberrante* », qui n'atteint pas seulement le délinquant mais aussi sa famille et ses proches¹⁶. La politique criminelle doit répudier le système afflictif qui ne produit que de la souffrance, ce qui exclut les peines infamantes et corporelles. La peine de mort constitue un « *châtiment sanguinaire* », un « *vestige de la justice pénale primitive* »¹⁷.

312. Une approche « humaniste ». Pour le mouvement de la défense sociale nouvelle, la justice pénale ne peut se résigner à appliquer, dans un but de rétribution, une loi abstraite¹⁸. Le crime est un phénomène humain, qui exprime la personnalité de son auteur, personnalité qu'il convient de comprendre pour déterminer la sanction la plus appropriée¹⁹. Le crime est envisagé comme un phénomène humain multifactoriel qui dépend de la constitution bio-psychologique du délinquant, des conditions d'apprentissage de la déviance ou encore de l'influence du milieu (pauvreté, relâchement des contrôles familiaux et sociaux, socialisation délinquante par les pairs, etc.)²⁰. Le passage à l'acte résulte d'une socialisation insuffisante du délinquant à la vie sociale. Cette carence doit être comblée par une action de « *réadaptation sociale* » ou de « *resocialisation* »²¹. Adoptant une nouvelle attitude envers le délinquant, la défense sociale nouvelle s'affirme comme un « *mouvement de caractère spécifiquement non répressif* » et considère que « *la politique criminelle moderne est d'abord une politique*

¹⁰ *Ibid.*, p. 294. L'auteur précise que « *Le traitement imposé, parce qu'il a pour objet de rendre le délinquant conscient des valeurs et des exigences sociales, est bien d'abord une rééducation de la responsabilité ou, si l'on veut même, une thérapeutique de la liberté* ». in *ibid.*, p. 298.

¹¹ VERIN J., "Pédagogie de la responsabilité", *Rev. sc. crim.*, 1980, p. 489 et s.

¹² « *La défense sociale, parce qu'elle est et qu'elle se veut réaliste, n'entend pas se priver de recourir, quand il le faut, au choc psychologique de la peine* ». ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 224.

¹³ *Ibid.*, p. 313.

¹⁴ « *Si court qu'il soit, ce « retrait de la vie libre » est une rupture : avec le travail, avec le milieu, avec la famille ; il est une disgrâce dont beaucoup se relèvent mal, un signe d'infamie aussi solidement marqué sur l'être social que la flétrissure physique abolie en 1832* ». *Ibid.*, p. 313.

¹⁵ *Ibid.*, p. 314.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 303.

¹⁸ « *Ce qui caractérise la défense sociale, c'est d'abord une réaction contre ces conceptions a priori sur lesquelles repose le droit pénal traditionnel ; c'est la défiance qu'elle professe envers la notion d'une justice pénale absolue et son souci de ne pas envisager le crime et la sanction du crime comme des entités purement juridiques, saisissables par les seuls procédés de la science et de la technique du droit. C'est par son aspect anti-métaphysique et par son refus de s'enfermer dans un cadre essentiellement juridique que la défense sociale s'oppose d'abord au droit pénal traditionnel, à la doctrine du prétendu libéralisme néo-classique du XIX^e siècle* ». *Ibid.*, p. 200.

¹⁹ *Ibid.*, p. 202.

²⁰ J. PINATEL souligne notamment les effets délétères de la construction de grands ensembles regroupant des populations pauvres et marginalisées. Il met en relation certaines conduites criminelles (homicides, coups et blessures, mauvais traitement à enfants, délits sexuels, etc.) avec l'alcoolisme. Pour ce criminologue, « *la personnalité est inséparable, non seulement de l'organisme, mais du milieu. Ce qui, en criminologie, est capital, c'est l'étude de la personnalité en situation* ». Ce milieu peut s'avérer criminogène car il multiplie les occasions criminelles et facilite la « *structuration de personnalités criminelles* ». in *La société criminogène*, Paris, Calmann-Lévy, 1971, p. 73 et s.

²¹ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 573 et s.

criminelle de prévention du crime »²². La justice pénale ne doit pas simplement viser l'expiation, la vengeance ou la rétribution. A la lumière des recherches criminologiques, il convient de développer un « *système d'organisation sociale* » qui permette « *d'éviter que soient réunies les conditions de la délinquance* »²³. Lorsque le recours au système pénal est inéluctable, elle préconise d'expérimenter, en parallèle des sanctions pénales existantes, des mesures non strictement punitives²⁴. Lors de la détermination et de l'exécution de la peine, le délinquant doit bénéficier d'un « *traitement de resocialisation* »²⁵. A ce sujet, le droit de l'enfance délinquante doit préfigurer le droit pénal des adultes²⁶. Le juge pénal doit apprécier, outre l'acte qualifié d'infraction, la personnalité du délinquant à partir de « *sa constitution biologique, de ses réactions psychologiques, de son histoire personnelle et de sa situation sociale* »²⁷. Le procès pénal suppose un examen scientifique du délinquant, une évaluation de sa dangerosité²⁸, de manière à procéder au mieux à une individualisation de la peine. Ce mouvement entend donc recourir aux méthodes de la criminologie clinique²⁹. Enfin, le régime pénitentiaire doit être aménagé pour préparer et assurer si possible la réinsertion sociale du délinquant³⁰. Ces positions doctrinales vont être relayées en France par de nombreux universitaires³¹, des magistrats, des directeurs d'administration centrale, etc³². Jusqu'au milieu des années 1970, on assiste à une domination quasi exclusive de la défense sociale nouvelle dans le domaine de la production doctrinale³³. Ses théoriciens collaborent avec les hommes politiques dont ils peuplent l'entourage³⁴.

²² ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 320.

²³ *Ibid.*, p. 320.

²⁴ *Ibid.*, p. 241. Dans la première édition de l'ouvrage, il précise que « *dans une telle conception rationnelle de la politique criminelle orientée dans le sens de la lutte sociale contre le crime, le droit pénal apparaît incontestablement comme un des éléments ou des instruments les plus importants de cette politique, mais il n'en est qu'un élément ou un instrument. Ses principes, ses notions de base, ses théories, même les plus fondamentales, n'existent donc et ne sont justifiées que dans la mesure où elles concourent à cette finalité sociale que se reconnaît la Politique criminelle ainsi entendue* ». in *La défense sociale nouvelle*, 1^e éd., *op. cit.*, p. 124.

²⁵ PINATEL J., *La société criminogène*, *op. cit.*, p. 206 ; *Criminologie*, in BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. III, *op. cit.*, p. 612 et s.

²⁶ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 309.

²⁷ *Ibid.*, p. 245.

²⁸ Sur la notion d'état dangereux, v. notamment GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 617 et s. ; TULKENS F., DIGNEFFE F., "La notion de dangerosité dans la politique criminelle en Europe occidentale", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, *op. cit.* ; PRATT J., "Dangerosité, risque et technologies du pouvoir", *Criminologie*, vol. 34, n°1, 2001, pp. 101-121.

²⁹ FAVARD A.-M., "L'individualisation de la peine : du paradigme clinique à la réalité des pratiques", in OTTENHOF R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, *op. cit.*, p. 216 et s. ; PINATEL J., *Criminologie*, in BOUZAT P., PINATEL J., *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. 3, *op. cit.*, p. 543 et s. ; PINATEL J., "Perspectives d'avenir de la criminologie", in *La criminologie. Bilan et perspectives*, Mélanges offerts à Jean PINATEL, Paris, Pedone, 1980, pp. 261-270 ; OTTENHOF R., FAVARD A.-M., *Nouvelles approches de la criminologie clinique*, Toulouse, Erès, 1991 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 613 et s.

³⁰ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 303.

³¹ Parmi lesquels des professeurs comme MM. BOUZAT, CHAVANNE, COVRAT, LEVASSEUR, Mme DELMAS-MARTY, etc. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 120.

³² Elles s'expriment alors dans les publications de la Revue de sciences criminelles, revue qui s'est constituée comme la tribune du mouvement. La Société générale des prisons contribue également à la diffusion des solutions proposées par la défense sociale nouvelle. Le mouvement dispose de nombreux sympathisants au cœur même du système de justice pénale, parmi lesquels le Syndicat de la magistrature, des magistrats chargés de l'enfance délinquante, des personnels de la nouvelle direction de l'Education surveillée. Il bénéficie enfin d'une écoute attentive de la part de la Chancellerie. Dans un souci de promotion de la doctrine, le ministère de la Justice installe en 1946 des Commissions de défense sociale dans plusieurs grandes villes (Paris, Lyon, Strasbourg, Rennes, etc.), un Centre d'études de défense sociale et un Centre international de droit comparé. Puis, en 1975, il inaugure le Centre de recherches sur les politiques criminelles, organe dont M. ANCEL restera président jusqu'à sa mort. *Ibid.*, p. 71 et s. ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 31 et s. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 62 et s.

³³ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 105.

³⁴ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 69.

2- Les traductions des paradigmes de la défense sociale nouvelle dans la politique criminelle française élaborée de 1945 à 1980

313. L'impact sur la politique criminelle française élaborée à la Libération. A compter de la Libération, les propositions du mouvement profitent d'un contexte favorable. La délinquance diminue de 29% entre 1946 et 1952³⁵. L'opinion publique, alertée par les anciens prisonniers de guerre sur les conditions d'incarcération, se déclare favorable à un mouvement de « *dévaluation de la peine* » entamé dès 1946³⁶. Au travers d'une lecture étiologique du crime, les principes d'amendement, de réhabilitation et de resocialisation structurent les principales réformes pénales de l'époque³⁷. Le modèle de réaction pénale prôné par M. ANCEL trouve une première illustration, et un symbole, dans l'Ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante³⁸. Cette Ordonnance consacre l'irresponsabilité pénale, absolue ou relative, du mineur de 18 ans, dont la personnalité est jugée en voie de maturation³⁹. Pour pallier cette inadaptation temporaire, elle consacre la primauté des mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation. L'emprisonnement acquiert le statut de mesure d'exception. La réforme pénitentiaire de 1945 témoigne également de l'audience incontestable de la défense sociale nouvelle. C'est un magistrat progressiste sympathisant du mouvement, P. AMOR, qui porte la réforme⁴⁰. Les établissements pénitentiaires sont profondément transformés : ouverture d'un centre d'observation psychiatrique à Château-Thierry en 1950, agrandissement des établissements psychiatriques de détention, création d'un hôpital intégré aux Baumettes en 1954, mise en place du régime progressif à partir de 1954, recrutement d'un corps d'éducateurs, formation des personnels de surveillance, etc. La politique pénitentiaire des années 1950 se caractérise par l'abandon du « *tout carcéral* »⁴¹. D'autres réformes vont poursuivre la consécration des thèses promues par le mouvement : décret du 1^{er} avril 1952 relatif à la libération conditionnelle, loi du 24 décembre 1953 permettant le placement des toxicomanes dans des établissements spécialisés de désintoxication, loi du 15 avril 1954 sur le traitement et le placement des alcooliques dangereux pour autrui, loi du 3 juillet 1954 sur les récidivistes, Ordonnance du 23 décembre 1958 sur la protection des mineurs en danger, décret du 7 janvier 1959 sur les vagabonds, etc⁴². Il inspire le législateur lors de l'adoption du Code de procédure pénale en 1958. Celui-ci introduit alors l'examen de personnalité, le juge de l'application des peines ou encore le sursis avec mise à l'épreuve⁴³.

³⁵ Ces baisses touchent les assassinats (-56%), les meurtres et tentatives (-28%), les vols qualifiés (-36%), les abus de confiance (-27%), les escroqueries (-19%), les vols simples et le recel (-15%). PINATEL J., "L'évolution de la criminalité en France depuis la Libération", *Rev. sc. crim.*, 1954, pp. 157-167.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 53 et s. ; MUCCHIELLI L., "Postface. Penser le crime", in MUCCHIELLI L. (dir.), *Histoire de la criminologie française*, *op. cit.*, p. 463 ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, *op. cit.*, p. 12.

³⁸ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 115 ; GASSIN R., "L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur le droit pénal français contemporain", *op. cit.* ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 61 et s.

³⁹ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 63 et s.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 69 et s.

⁴¹ *Ibid.*, p. 73.

⁴² ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 115 ; GASSIN R., "L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur le droit pénal français contemporain", *op. cit.*

⁴³ GASSIN R., "L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur le droit pénal français contemporain", *op. cit.* ; PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, *op. cit.*, p. 118 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 74.

314. L'impact sur les réformes pénales des années 1970. Plusieurs lois vont tenter d'inscrire davantage les paradigmes de la défense sociale nouvelle au cœur du système de justice pénale. La loi n°70-643 du 17 juillet 1970 étend le champ d'application du sursis, crée le contrôle judiciaire et multiplie les techniques d'individualisation des peines (semi-liberté et peine mixte notamment). Le 12 septembre 1972, un décret modifie 104 articles du Code de procédure pénale pour intégrer en droit français les règles du Conseil de l'Europe pour le traitement des détenus⁴⁴. Une loi du 29 décembre 1972 généralise le juge de l'application des peines, introduit une commission d'application des peines, autorise le relèvement des déchéances, incapacités ou interdictions et permet, dans certaines hypothèses, la non-inscription de la condamnation au bulletin n°3 du casier judiciaire⁴⁵. Elle institue également des réductions de peines pour bonne conduite et assouplit les conditions d'attribution de la libération conditionnelle⁴⁶. Enfin, la loi du 11 juillet 1975 infléchit la loi pénale dans un sens favorable à la réinsertion des délinquants⁴⁷. Les deux principales préoccupations du législateur sont alors la mise en place de substituts aux courtes peines d'emprisonnement et de mesures de reclassement des condamnés⁴⁸. La loi étend les conditions d'attribution du sursis et inaugure une vaste gamme de peines de substitution autrefois accessoires ou complémentaires : suspension du permis de conduire, interdictions de droits civiques, civils et familiaux, interdictions professionnelles, etc. Le juge peut également accorder une dispense de peine ou ajourner le prononcé de la peine lorsqu'il apparaît que le reclassement du prévenu est acquis ou en voie d'être acquis, que le dommage causé est réparé ou en voie d'être réparé, et que le trouble résultant de l'infraction a ou va cesser. La loi prévoit la possibilité de suspendre ou de fractionner, pour des motifs graves d'ordre médical, familial ou professionnel, l'exécution d'une peine non privative de liberté, d'une peine d'emprisonnement correctionnelle ou de police. Elle autorise des réductions de peines pour les détenus ayant passé avec succès un examen scolaire, professionnel ou universitaire, et pour ceux qui présentent « *des gages exceptionnels de réadaptation sociale* ». A la fin des années 1970, un consensus se dégage au sujet du modèle réhabilitatif. En 1977, le rapport du Comité d'études sur la violence présidé par A. PEYREFITTE reprendra un certain nombre de propositions de la défense sociale nouvelle⁴⁹. Au-delà, les institutions internationales et régionales vont contribuer à leur diffusion dans le monde entier.

⁴⁴ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁵ GASSIN R., "L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur le droit pénal français contemporain", *op. cit.* ; ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 133.

⁴⁶ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 79.

⁴⁷ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 40 et s.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 40.

⁴⁹ Il recommande un élargissement de « *l'expertise mentale* » à toutes les infractions graves de violence (Rec.96) et le recrutement de juges de l'application des peines (Rec. 100). Pour donner aux magistrats de réelles possibilités d'individualisation et éviter l'incarcération, le Comité réclame une diversification des sanctions (Rec. 90). Pour lutter contre « *l'école du crime* » que symbolisent les établissements pénitentiaires, il se déclare favorable à la création de peines alternatives, notamment des peines privatives de droits ou dont l'exécution consisterait à exercer pour un temps une activité au profit de la collectivité (Rec. 90). Reprenant la position de M. ANCEL au sujet de la peine de mort, le Comité réclame son abolition (Rec. 103). S'agissant des mineurs, le Comité valide les orientations de l'Ordonnance de 1945 et invite le législateur à étendre le bénéfice des mesures éducatives aux jeunes majeurs (Rec. 93). COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, *Réponses à la violence*, *op. cit.*

B. Le rayonnement international des paradigmes promus par la défense sociale nouvelle

315. Une doctrine amplifiée au niveau des Nations Unies et du Conseil de l'Europe.

Jusqu'à la fin des années 1970, la défense sociale nouvelle constitue un puissant réseau international de politique criminelle qui dynamise les mouvements de réforme pénale⁵⁰. Des sympathisants du mouvement exercent dans la plupart des universités étrangères⁵¹. Il bénéficie du soutien de grandes associations comme l'A.I.D.P.⁵², de la Société internationale de défense sociale⁵³, de la Section de Défense sociale des Nations Unies et du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe⁵⁴. Ces organisations procèdent à l'amplification de la doctrine de la défense sociale nouvelle sur la scène internationale⁵⁵. En témoigne la teneur des débats lors des premiers Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants⁵⁶. Une multitude de recommandations, plans d'actions et résolutions adoptés par les Nations Unies ou le Conseil de l'Europe vont inciter les Etats à incorporer dans leur politique criminelle les enseignements de la défense sociale nouvelle. Au niveau des Nations Unies, l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus élaboré à l'occasion du premier Congrès des Nations Unies en 1955 constitue l'exemple le plus flagrant de cette adhésion. Les Etats ont précisé que la privation de liberté devait donner lieu à un

⁵⁰ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 166.

⁵¹ *Ibid.*, p. 165.

⁵² Encourageant un « pragmatisme pénal », cette association considère alors que la politique criminelle doit privilégier les mesures qui procurent les meilleurs résultats au plan de la lutte contre le crime. *Ibid.*, p. 105.

⁵³ En 1954, les membres de la Société internationale de défense sociale adopteront un programme minimum intégrant la plupart des analyses et propositions de M. ANCEL. Ce programme insiste sur la nécessité de faire du droit pénal un moyen de lutte contre le crime parmi d'autres, à côté de mesures pré et post-délictuelles, d'adopter une conception humaniste plaçant les droits fondamentaux de la personne au centre du système pénal, de fonder l'interprétation et l'application des règles du droit criminel sur les données scientifiques de la criminologie et non sur des doctrines d'ordre métaphysique. Le programme minimum précise que les notions métaphysiques de libre-arbitre, de faute et de responsabilité doivent uniquement être appréciées en ce qu'elles constituent des valeurs morales essentielles pour que la justice se conforme à la conscience sociale. Ce programme minimum a été publié dans la *Revue de science criminelle* en 1954, p. 806 et s. ; ANCEL M., "Un programme minimum de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1955, p. 562 et s. ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 65 et s.

⁵⁴ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 117 ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit.

⁵⁵ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 162 et s.

⁵⁶ En 1955, lors du premier Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, les Etats partenaires signifièrent que « les Nations Unies se sont résolument efforcées de ne pas se préoccuper du crime sous son aspect strictement juridique, mais de le considérer comme un phénomène social, en rapport avec les problèmes sociaux connexes ». Premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Genève, 22 août-3 septembre 1955). Rapport préparé par le secrétariat, New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 1956, A/CONF/6/1. Disponible sur Internet : http://www.asc41.com/French/01%20Premier%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A_CONF6_1.pdf (consulté le 23 août 2005). Le second congrès de Londres en 1960 conforte ce positionnement au sujet des mineurs délinquants. Les participants appréhendent alors la délinquance juvénile comme une inadéquation sociale, comme l'aboutissement d'un ensemble de facteurs physiques, mentaux, psychologiques, sociaux, économiques et politiques. Pour les membres des Nations Unies, le système pénal ne peut à lui seul lutter contre la délinquance des mineurs. Les réponses pénales doivent s'accompagner d'un traitement des inadéquations, de manière à prévenir les infractions que celles-ci annoncent. Pour cette raison, les Nations Unies introduisent la notion de « pré-délinquants ». Parmi les mesures de traitement privilégiées à l'égard des mineurs, elles évoquent la probation, la liberté surveillée, la spécialisation des établissements de traitement, des mesures d'éducation, de formation professionnelle, la mise en place de psychothérapies, etc. Deuxième Congrès des Nations Unies en matière de prévention du crime et de traitement des délinquants (Londres, 8-20 août 1960), Rapport préparé par le secrétariat, New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 1961, A/CONF/17/20. Disponible sur Internet : http://www.asc41.com/French/02%20Deuxieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A_CONF17_20.pdf (consulté le 23 août 2005). Pour une présentation synthétique des travaux des différents Congrès des Nations Unies, v. MARY P., CAPPELAERE G., "Le programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 54-79 ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 114 et s.

traitement individuel basé sur des moyens curatifs et éducatifs⁵⁷. Ils ont notamment préconisé une classification des détenus en vue de leur orientation dans des établissements diversifiés, l'adoption de mesures préparant leur retour à la société, le développement d'une aide post-pénitentiaire destinée à les soutenir dans leurs efforts de reclassement. Dans les années 1960 et 1970, une approche similaire prédomine dans les résolutions du Conseil de l'Europe⁵⁸.

316. Conclusion. Dans la période qui s'étend de 1945 à la fin des années 1970, les paradigmes développés par le mouvement dominant sur la scène intellectuelle et politique, en France comme à l'étranger. La plupart des pays occidentaux s'en inspirent pour réformer leurs systèmes de justice pénale⁵⁹. Depuis lors, l'engouement pour l'idéal réhabilitatif ne semble pas se démentir, du moins *a priori*. Les hommes de gouvernement français et les institutions internationales insistent toujours sur la nécessité de rechercher la resocialisation des délinquants. La philosophie du traitement continue d'imprégner le système de justice pénale français et les prescriptions des instruments internationaux de politique criminelle.

§2- Une reconduction politique de la philosophie du traitement depuis 1980

317. Une confirmation politique constante. Le référentiel qui soutient les politiques pénales contemporaines atteste la vigueur des principes d'individualisation des peines et de resocialisation des délinquants. Les institutions internationales multiplient les recommandations visant la prise en compte des conditions psycho-sociales du passage à l'acte dans la détermination des peines et la mise en place de politiques de réinsertion (A). En France, les réformes pénales qui se sont succédées depuis les années 1980 ont maintenu, voire accentué, la prégnance du modèle réhabilitatif (B).

A. Les recommandations internationales

318. Le modèle de justice pénale promu par les Nations Unies . C'est la question de la délinquance juvénile qui mobilise particulièrement les Nations Unies durant les années 1980 et 1990. Trois résolutions sont adoptées à ce sujet : l'ensemble des règles minima concernant l'administration de la justice pour mineurs (dites règles de Beijing, résolution

⁵⁷ *Ibid.*, p. 115.

⁵⁸ Parmi lesquelles la Résolution (65)1 relative au sursis, à la probation et aux autres mesures de substitution aux peines privatives de liberté, la Résolution (66)25 relative au traitement de courte durée des jeunes délinquants de moins de 21 ans, la Résolution (70)1 relative à l'organisation pratique des mesures de surveillance, d'assistance et d'aide post-pénitentiaire pour les personnes condamnées ou libérées sous condition, la Résolution (73)5 relative à l'ensemble des règles minima pour le traitement des détenus, la Résolution (76)10 relative à certaines mesures de substitution aux peines privatives de liberté ou encore la Résolution (73)17 sur le traitement de courte durée des délinquants adultes. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 174 ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 565.

⁵⁹ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 145 et s. Pour un exemple relatif aux réformes pénales allemandes, v. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 128 et s. Pour un exemple relatif aux réformes pénales belges, v. MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit.

40/33 de l'assemblée générale du 29 novembre 1985)⁶⁰, les règles pour la protection des mineurs privés de liberté (règles de La Havane, résolution 45/113 de l'assemblée générale du 20 novembre 1989)⁶¹ et les principes directeurs pour la prévention de la délinquance juvénile (principes directeurs de Riyad, résolution 45/112 de l'assemblée générale du 14 décembre 1990)⁶². Cet ensemble sera couronné par la convention de New York sur les droits de l'enfant adoptée le 26 janvier 1990, dont l'article 40-1 dispose que « *les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale, le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assurer un rôle constructif au sein de celle-ci* »⁶³. Les Nations Unies s'intéressent parallèlement au champ pénologique. Lors du Huitième Congrès pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, elles ont adopté les Règles minima pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté, dites règles de Tokyo (45/110 du 14 décembre 1990)⁶⁴. L'influence de la doctrine de la défense sociale nouvelle y est évidente. Ces règles cherchent à favoriser le recours à des mesures non privatives de liberté⁶⁵ et la participation de la collectivité au processus

⁶⁰ Selon les règles de Beijing, la justice des mineurs « *sera conçue comme une partie intégrante du processus de développement national de chaque pays, dans le cadre général de justice sociale pour tous les jeunes, contribuant ainsi en même temps à la protection des jeunes et au maintien de la paix et de l'ordre dans la société* ». Citées in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 566.

⁶¹ Selon ce document, l'incarcération ne doit intervenir qu'en dernier ressort (Règle 1), pour une durée brève et uniquement lorsque des cas exceptionnels l'exigent (Règle 2). L'ambition principale étant la réinsertion, les mineurs détenus doivent pouvoir « *exercer une activité intéressante et suivre des programmes qui maintiennent et renforcent leur santé et leur respect de soi, favorisent leur sens des responsabilités et les encouragent à adopter des attitudes et à acquérir des connaissances qui les aideront à s'épanouir comme membres de la société* » (Règle 12). L'ouverture d'établissements ouverts pour les mineurs est préconisée (Règle 30). La détention provisoire doit être exceptionnelle (règle 17) et le traitement apporté aux mineurs incarcérés doit tenir compte de leur âge, de leur sexe, du type de délit commis et de leur état physique et mental (Règle 28). Des enseignements (Règles 38) ou des formations professionnelles (règle 42) doivent leur être fournis dans les établissements pénitentiaires de manière à favoriser leur réadaptation sociale. Tout doit également être mis en œuvre pour que les mineurs entretiennent des contacts fréquents avec l'extérieur, de manière à les préparer à leur retour dans la société (Règle 59). Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de La Havane), in Huitième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, (La Havane, 27 août – 8 juillet 1990), Rapport préparé par le secrétariat, New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 1991, A/CONF/144/28, 47 et s. Disponible sur Internet : http://www.asc41.com/French/08%20Huitieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A_CONF144_28_Rev1.pdf (consulté le 23 août 2005) ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 565.

⁶² S'ils portent essentiellement sur la prévention de la délinquance, les principes directeurs de Riyad rejettent la peine capitale et les châtiments corporels. Ils précisent que la privation de liberté ne doit s'adresser qu'aux infractions graves, aux situations de récidive persistante, et seulement faute d'autres réactions appropriées. Le maintien dans la famille constituant une priorité, l'emprisonnement doit être limité au strict minimum. Et ce n'est que lorsque la socialisation du mineur ne peut être simplement assurée par des mesures de nature sociale que le placement dans un foyer de substitution doit être envisagé. Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad), in Huitième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, op. cit., p. 34 et s. ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., pp. 566-567.

⁶³ Décret n°90-917 du 8 octobre 1990 portant publication de la convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990, J.O. n°237 du 12 octobre 1990, p. 12363.

⁶⁴ Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), in Huitième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, op. cit., p. 19 et s.

⁶⁵ Selon les règles de Tokyo, « *pour que soit assurée une grande souplesse permettant de prendre en considération la nature et la gravité du délit, la personnalité et les antécédents du délinquant et la protection de la société, et pour que soit évité un recours inutile à l'incarcération, le système de justice pénale devrait prévoir un vaste arsenal de mesures non privatives de liberté, depuis les mesures pouvant être prises avant le procès jusqu'aux dispositions relatives à l'application des peines* » (Règle 2.3). Strictement définies par la loi, sous la responsabilité de l'autorité judiciaire, ces mesures requièrent, pour être appliquées, le consentement du délinquant (Règle 3). La détention provisoire ne doit intervenir qu'en dernier ressort (Règle 6.1), au profit de mesures de substitution (Règle 6.2.). Dans le cadre du procès, les Nations Unies préconisent l'élaboration d'enquêtes sociales regroupant diverses informations sur le milieu social du délinquant et des recommandations pertinentes pour procéder à la fixation de la peine (Règle 7). Les peines non privatives de liberté sont privilégiées, notamment l'admonestation, l'avertissement, les peines privatives de droit, les peines économiques et pécuniaires (amende et jour-

pénal⁶⁶. Une approche clinique prédomine. Pour assurer le « *traitement* » des délinquants, elles préconisent des « *méthodes individualisées* » prenant en compte « *les antécédents, la personnalité, les aptitudes, l'intelligence et les valeurs du délinquant, en particulier les circonstances qui ont abouti au délit* » (Règle 13). Pour les participants du Huitième Congrès « *le droit pénal et la justice pénale doivent être considérés comme des instruments d'ultime recours lorsqu'il s'agit de faire face aux comportements sociaux répréhensibles* »⁶⁷. Il convient de réduire les taux d'incarcération, de privilégier le travail en prison, de renforcer l'éducation dans les établissements pénitentiaires et de développer les visites avec la famille et l'entourage. En matière de toxicomanie, elles se prononcent pour une prise en charge médicale et sociale, pour le développement des alternatives à l'incarcération et des cures de désintoxication, etc⁶⁸.

Les instruments internationaux les plus récents confirment la visée thérapeutique du processus pénal. Lors du Dixième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants en 2000, les Etats membres ont adopté la Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice⁶⁹. Dans cette déclaration, les Etats membres rappellent l'influence des facteurs socio-économiques dans le développement de la délinquance. Ils reconnaissent « *l'importance fondamentale de programmes de prévention et de réadaptation adéquates pour une stratégie efficace de lutte contre le crime et de la nécessité de tenir compte dans ces programmes des facteurs économiques et sociaux qui peuvent rendre les personnes plus exposées à un comportement criminel et plus susceptibles d'adopter un tel comportement* »⁷⁰. Pour ce faire, ils s'appuient notamment sur « *la promesse qu'offrent les conceptions réparatrices de la justice visant à réduire la criminalité et promouvoir la guérison des victimes, des délinquants et des communautés* »⁷¹. Ils s'engagent parallèlement à contenir le surpeuplement carcéral, recommandent une limitation du nombre d'incarcérations avant et après jugement et le développement des substituts à l'emprisonnement⁷². De même, lors du Onzième Congrès en 2005, les Etats membres ont adopté la Déclaration de Bangkok⁷³. Ils se sont engagés, pour promouvoir « *les intérêts des victimes et la réinsertion des délinquants* », à développer des mesures de substitution aux poursuites et à l'incarcération. Les Nations

amende), les confiscations, l'indemnisation de la victime, la probation, le sursis, le travail d'intérêt général, le traitement en milieu ouvert, etc (Règle 8). En déterminant la peine, le juge doit tenir compte des besoins de réinsertion du délinquant, de la protection de la société et des intérêts de la victime. Pour parvenir à cette réinsertion, les règles de Tokyo recommandent de privilégier les permissions de sortie, les placement en foyer de réinsertion, la libération conditionnelle et les remises de peine (Règle 9). *Ibid.*

⁶⁶ Selon les règles de Tokyo, la participation de la collectivité constitue « *une ressource capitale et l'un des moyens les plus importants de renforcer les liens entre les délinquants soumis à des mesures non privatives de la liberté et leurs famille et communauté* » (Règle 17). Le secteur privé et les organisations bénévoles sont donc conviées à participer à l'exécution des mesures non privatives de liberté (Règle 18). *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 174.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 159 et s.

⁶⁹ Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice, "Relever les défis du XXI^e siècle", in Dixième Congrès des Nations Unies sur la prévention et le traitement des délinquants (Vienne, 10-17 avril 2000), Rapport préparé par le secrétariat, New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2001, 1 et s. Disponible sur Internet : http://www.asc41.com/French/10%20Dixieme%20Congres%20Des%20Nations%20Unies/A_CONF187_15.pdf (consulté le 23 août 2005).

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*, p. 4.

⁷³ Déclaration de Bangkok, "Synergies et réponses : Alliances stratégiques pour la prévention du crime et la justice pénale", Rapport du Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention et le traitement des délinquants (Bangkok 18-23 avril 2005), Version préliminaire du rapport préparé par le secrétariat, New York, Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, 2005, 2 et s. Disponible sur Internet : <http://daccessdds.un.org/UNDOC/GEN/V05/844/10/PDF/V0584410.pdf?OpenElement> (consulté le 5 septembre 2005).

Unies entendent donc maintenir l'idéal réhabilitatif au cœur des systèmes de justice pénale.

319. Le modèle de justice pénale promu par le Conseil de l'Europe. Depuis le début des années 1980, nombre de recommandations du Conseil de l'Europe ont poursuivi l'œuvre entamée les décennies précédentes, parmi lesquelles la Recommandation R(82)17 relative à la détention et au traitement des détenus dangereux, la Recommandation R(87)20 sur les réactions sociales à la délinquance juvénile, complétée un an plus tard par la Recommandation R(88)6 sur les réactions sociales au comportement délinquant des jeunes issus de familles migrantes⁷⁴. En 1994, le Comité des ministres s'est attelé à définir des règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté⁷⁵, dont les préoccupations rejoignent celles des règles de Tokyo : recours aux sanctions et mesures pénales dont l'exécution a lieu dans la communauté, encadrement juridique des peines, participation d'organismes communautaires, etc⁷⁶. L'idéal réhabilitatif inspire tout autant les recommandations les plus récentes⁷⁷. Lors de la 26^e conférence des ministres européens de la justice qui s'est tenue à Helsinki en avril 2005, les Etats ont adopté une résolution relative à la mission sociale de justice pénale⁷⁸. Ils ont reconnu l'« importance, pour la paix sociale, de promouvoir une politique pénale qui mette aussi l'accent sur la prévention des comportements antisociaux et délictueux,

⁷⁴ MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 565.

⁷⁵ COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS, *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994 ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 606 et s.

⁷⁶ MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 607.

⁷⁷ En préambule, la Recommandation R(99)22 du 30 septembre 1999 affirme que « les mesures destinées à lutter contre le surpeuplement des prisons et à réduire la taille de la population carcérale devraient s'inscrire dans une politique pénale cohérente et rationnelle axée sur la prévention du crime et des comportements criminels, l'application effective de la loi, la sécurité et la protection du public, l'individualisation des sanctions et des mesures et la réintégration sociale des délinquants ». Elle enjoint aux Etats de ne recourir à la privation de liberté qu'en dernier recours, de réduire le recours aux longues peines et de remplacer les courtes peines par d'autres sanctions et mesures exécutées dans la communauté (médiation, travail d'intérêt général, surveillance électronique, etc.), de développer les libérations conditionnelles, etc. DARBEDA P., "Détenus en surnombre ? A propos de la Recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe", Rev. sc. crim., juin 2000, n°2, pp. 442-454. En septembre 2003, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une Recommandation concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs. Elle précise qu'il convient d'appréhender la délinquance juvénile à partir d'« une démarche multidisciplinaire et multi-institutionnelle » permettant de « traiter l'ensemble des facteurs qui jouent un rôle à différents niveaux de la société : individuel, familial, scolaire et communautaire ». Dans l'exposé des motifs, les Etats manifestent leur considération pour les explications psycho-sociales de la délinquance : la progression de la pauvreté des enfants et des inégalités de revenus, l'incidence croissante du divorce et l'éclatement familial, l'expérimentation de produits psychotropes, le déclin du marché du travail pour les jeunes, la concentration accrue des problèmes économiques et sociaux dans les zones défavorisées, la migration massive des minorités ethniques, le risque croissant de troubles psychosociaux. Le Comité assigne une triple mission à la justice des mineurs : prévenir la primo-délinquance et la récidive, (re)socialiser et ré(insérer) les délinquants, s'occuper des besoins et des intérêts des victimes. Recommandation REC(2003)20 du Comité des ministres aux Etats membres concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs, septembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.coe.int> (consultée le 5 septembre 2005). Au sujet des majeurs, dans sa Recommandation R(2003)23 adoptée en octobre 2003 et relative à la gestion pénitentiaire des condamnés à perpétuité et des longues peines, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe s'est assigné plusieurs objectifs. Les Etats membres sont conviés à atténuer les effets négatifs de l'incarcération et à renforcer les mesures de réinsertion afin que les anciens détenus mènent, à leur libération, une vie respectueuse des lois. Pour que le principe d'individualisation des peines soit pleinement appliqué, la recommandation incite à « prendre en considération la diversité des caractéristiques individuelles » des condamnés à de longues peines avant d'élaborer des « plans individuels de déroulement de la peine ». Elle reprend les éléments habituels de la réinsertion : formation professionnelle et éducation, visites familiales, libération conditionnelle, etc. Recommandation REC(2003)23 relative à la gestion par les administrations pénitentiaires des condamnés à perpétuité et des autres détenus de longue durée, Conseil de l'Europe, octobre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.coe.int> (consultée le 5 septembre 2005).

⁷⁸ Résolution n°2 relative à la mission sociale du système de justice pénale – Justice réparatrice, 26^e Conférence des Ministres européens de la Justice, Helsinki, 7-8 avril 2005. Disponible sur Internet : <http://www.coe.int> (consultée le 5 septembre 2005).

l'établissement de sanctions et de mesures appliquées dans la communauté, les besoins des victimes et la réinsertion des auteurs d'infractions ». La Recommandation Rec(2006)2 du 11 janvier 2006 actualisant les Règles pénitentiaires européennes rappelle que la peine privative de liberté doit être utilisée en dernier recours, qu'il convient de lutter contre les aspects négatifs de l'incarcération en favorisant une complète réinsertion des détenus dans la société après leur libération. En conséquence, il n'est guère possible de mettre en doute la volonté des institutions internationales de maintenir l'idéal réhabilitatif au cœur des systèmes nationaux de justice pénale. Le même constat s'impose en ce qui concerne la politique pénale française.

B. Les traductions des paradigmes de la défense sociale nouvelle dans la politique pénale contemporaine

320. Les réformes pénales des années 1980. Les réformes pénales engagées par le gouvernement socialiste à partir de 1981 s'inspirent indubitablement de la doctrine de la défense sociale nouvelle⁷⁹. Le 9 octobre 1981, il débute sa politique pénale par un acte politique symboliquement fort, l'abolition de la peine de mort. Une loi d'amnistie est votée et le Président de la République procède à une grâce collective. Le nouveau Garde des Sceaux, R BADINTER, se montre favorable à la libéralisation des régimes de détention⁸⁰. Dès 1982, les établissements pénitentiaires connaissent une baisse d'effectifs de 22%⁸¹. A la même époque, les conclusions de la Commission des maires sur la sécurité encouragent cette stratégie politique. Persuadés de l'influence des facteurs socio-économiques sur la progression de la délinquance⁸², les membres de la Commission constatent les limites de la répression. Alors que l'insécurité ne cesse de gagner du terrain, l'appareil répressif coûte de plus en plus cher et son « rendement » est de moins en moins élevé⁸³. Si « la prison reste un élément indispensable de protection de la société », ils considèrent que la multiplication des établissements n'est pas une solution pour renforcer la sécurité⁸⁴. La privation de liberté encouragerait la récidive et obérerait toute tentative de réinsertion⁸⁵. « En tout état de cause, une action déterminée et efficace de prévention, assortie de la généralisation des peines de substitution, sera toujours considérablement moins onéreuse, plus efficace et moralement préférable »⁸⁶. Dans cette

⁷⁹ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 15 ; PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, *op. cit.*, p. 104.

⁸⁰ Le 21 octobre 1981, dans sa circulaire de prise de fonction, il présente les trois axes de son programme : le respect des principes judiciaires, la lutte contre l'inflation carcérale, un combat plus efficace contre la criminalité économique et financière. Dans une circulaire du 4 août 1982, il convie les juridictions à constituer des services de contrôle judiciaire en créant des associations ou en faisant appel à des enquêteurs de personnalité habilités. ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 80 et p. 114 ; FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 83.

⁸¹ CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 162.

⁸² Elle énumère les principales causes retenues pour expliquer la délinquance : « conditions d'habitat et notamment surpeuplement et ségrégation dans certains immeubles, sur-occupation de logements, difficultés d'insertion professionnelle et sociale, évolution des modes de vie familiaux, disparition de la vie sociale organisée durant la journée, absence de contrôle social dans les relations de quartier, pauvreté et marginalité de certaines catégories de population, aggravées par certains phénomènes comme la drogue, l'alcoolisme, multiplication des tentations liées à l'augmentation des biens disponibles, crise économique... ». COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *op. cit.*, p. 31.

⁸³ *Ibid.*, p. 29.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

optique, une loi du 10 juin 1983 étend les pouvoirs du juge de l'application des peines⁸⁷. Une loi du 8 juillet 1983, dont l'objectif est de lutter contre les courtes peines d'emprisonnement, institue de nouvelles peines de substitution : le travail d'intérêt général, l'immobilisation du véhicule et les jours-amende. Le principe d'individualisation et l'objectif de resocialisation seront à nouveau réaffirmés par une loi du 22 juin 1987 énonçant que « *le service public pénitentiaire [...] favorise la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines* »⁸⁸. Plusieurs décrets vont concrétiser cette ambition d'humanisation des conditions de détention : parloirs sans dispositif de séparation, télévision dans les cellules, disparition du costume pénal, autorisation des journaux et droit de correspondance⁸⁹. Pour réduire le nombre et la durée des placements en détention provisoire, des travailleurs sociaux se voient confier la charge de réaliser, à la demande des parquets, des enquêtes sociales rapides. A cet effet, des permanences d'orientation pénales sont mises en place suite à une circulaire du 7 avril 1989⁹⁰. Ces enquêtes seront consacrées et renforcées par une loi du 6 juillet 1989⁹¹ qui instaurera par ailleurs l'ajournement du prononcé de la peine avec mise à l'épreuve.

321. Les réformes pénales des années 1990. Les dispositions du Nouveau Code pénal de 1994 suffisent à démontrer la reconduction du principe d'individualisation des peines et d'un modèle de réaction pénale à dominante thérapeutique⁹². Seule la terminologie change, afin de tenir compte de la nouvelle responsabilité pénale des personnes morales. Il n'est plus question d'individualisation, mais de « *personnalisation des peines* »⁹³. L'article 132-24 du Nouveau Code pénal de 1994 dispose que « *dans les limites fixées par la loi, la juridiction prononce les peines et fixe leur régime en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur* ». La gamme des alternatives à l'incarcération sort affermie du mouvement de réforme grâce aux dispositions relatives à la semi-liberté, au fractionnement de peine, au travail d'intérêt général, à l'ajournement du prononcé de la peine, etc⁹⁴. Le nouveau Code développe une gamme de sanctions extra-pénales (administratives, civiles, socio-éducatives, thérapeutiques, réparatrices)⁹⁵. Comme le mouvement de la défense sociale l'y invitait, le législateur s'est efforcé de fortifier le sentiment de responsabilité du délinquant. Avec la consécration de la procédure prétorienne de médiation et la création d'une infraction de mise en danger délibérée d'autrui, le nouveau Code pénal s'affirme comme un instrument

⁸⁷ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 106 et s.

⁸⁸ LAZERGES C., "La réinsertion, une réalité à facettes multiples", *Arch. pol. crim.*, n°22, 2000, pp. 99-104.

⁸⁹ FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", *R.I.E.J.*, n°37, 1996, pp. 1-44.

⁹⁰ *Infra* n°475.

⁹¹ Auparavant limitées à la collecte d'informations sur la situation matérielle, familiale et sociale des personnes poursuivies, depuis la loi du 6 juillet 1989, ces enquêtes sociales doivent comporter des informations sur les mesures propres à renforcer la réinsertion sociale (possibilités de prise en charge par les services sociaux, d'hébergement, de formation, etc.). Elles doivent fournir des propositions sur des alternatives possibles à la détention. La loi impose également aux magistrats de faire procéder à une enquête rapide pour les majeurs de moins de 21 ans lorsque la peine encourue ne dépasse pas cinq ans d'emprisonnement. WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 156 et s.

⁹² ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 15 ; BARBERGER C., "Egalité et individualisation de la peine", in OTTENHOF R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, op. cit., pp. 207-214.

⁹³ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 880 et s. ; PONCELA P., "Livre I. Dispositions générales", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 455-468 ; TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *Arch. pol. crim.*, n°17, 1995, pp. 27-47 ; LAZERGES C., "A propos des fonctions du nouveau Code pénal français", *Arch. pol. crim.*, n°17, 1995, pp. 7-26.

⁹⁴ TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", op. cit.

⁹⁵ *Ibid.* ; LAZERGES C., "A propos des fonctions du nouveau Code pénal français", op. cit.

pédagogique de responsabilisation sociale⁹⁶. Les réformes pénales ultérieures se sont également appuyées sur la philosophie du traitement. Les mesures visant la réinsertion des délinquants se sont diversifiées. Depuis une loi du 8 février 1995, le juge des enfants peut prononcer une dispense de mesure éducative lorsque le reclassement du mineur semble acquis, que le dommage est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé⁹⁷. Dans l'objectif de contrecarrer les effets nocifs de l'incarcération, assurer l'individualisation des peines et la prévention de la récidive, la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997 a introduit une nouvelle mesure d'exécution de la peine, le placement sous surveillance électronique⁹⁸. Pour éviter la récidive des auteurs d'infractions à caractère sexuel, qui représentent environ 20% de la population des établissements pour peines⁹⁹, la loi n°98-468 du 17 juin 1998 a renforcé l'expertise médicale et institué une nouvelle mesure d'individualisation des peines, le suivi socio-judiciaire des délinquants sexuels¹⁰⁰. En ce qui concerne l'exécution des peines privatives de liberté, le décret n°98-1099 du 8 décembre 1998 modifiant la partie pénitentiaire du Code de procédure pénale a réformé les procédures d'orientation et d'affectation des condamnés. Ceux-ci sont conviés à s'investir, aux côtés des nouveaux services d'insertion et de probation (S.P.I.P.), dans un « *un projet d'exécution de peine, véritable enjeu dynamique du temps de détention et instrument de préparation de la réinsertion des condamnés* »¹⁰¹.

322. Les réformes pénales depuis 2000. La plupart des réformes pénales de ces dernières années s'appuient explicitement ou implicitement sur l'idéal réhabilitatif. Outre sa vocation à renforcer les droits de l'individu, la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 a reçu pour objectif de réduire le nombre d'incarcérations, d'assurer la réinsertion sociale et la prévention de la récidive. A cet effet, elle a élargi les conditions d'octroi de la libération conditionnelle¹⁰², institué le contrôle judiciaire socio-éducatif¹⁰³ et établi des délais butoirs en matière de détention provisoire. Elle a consacré la suppression, à partir de juin 2003, des exceptions au principe de l'emprisonnement en cellule individuelle des détenus provisoires¹⁰⁴. Plus récemment, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 a précisé que l'exécution des peines devait « *favoriser, dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive* » (art. 707 nouveau C.P.P.). Elle a étendu l'obligation de réaliser une enquête sociale rapide avant toute réquisition de mise en détention provisoire en cas de poursuites dans le cadre de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou de comparution immédiate¹⁰⁵. Elle a renforcé les pouvoirs du juge de l'application des peines pour lui permettre de davantage individualiser la peine¹⁰⁶. Elle a

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ GASSIN R., "Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français", *Rev. sc. crim.*, 1996, n°2, pp. 443-460.

⁹⁸ *Infra* n°508.

⁹⁹ DARBEDA P., "L'injonction de soins et le suivi sociojudiciaire", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, p. 630.

¹⁰⁰ *Infra* n°509.

¹⁰¹ Cité in LAZERGES C., "La réinsertion, une réalité à facettes multiples", *op. cit.* ; ALVAREZ J., "La réinsertion ou les réinsertions ?", *Arch. pol. crim.*, n°22, 2000, pp. 189-217.

¹⁰² PONCELA P., "Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°4, pp. 887-894.

¹⁰³ CARDET C., "Quelle consécration pour le contrôle judiciaire socio-éducatif dans la loi du 15 juin 2000 ?", *op. cit.*

¹⁰⁴ C'est-à-dire l'instauration implicite d'une forme de *numerus clausus* dans les maisons d'arrêt. *Ibid.*

¹⁰⁵ *Infra* n°475.

¹⁰⁶ HERZOG-EVANS M., "Principes directeurs d'une réforme", *A.J. Pénal*, 2004, n°11, pp. 385-393 ; JANAS M., "Le nouveau rôle du JAP", *in ibid.*, pp. 394-397 ; GARREAU P., "Les SPIP et le volet application des peines de la loi du 9 mars 2004", *in ibid.*, pp. 397-401 ; HARDOUIN S., "Le rapport Warsmann et la loi du 9 mars 2004", *R. pénit.*, 2004, n°3, pp. 519-532.

tenté de donner un nouvel essor aux aménagements de peines et de limiter les courtes peines d'emprisonnement¹⁰⁷. Elle a introduit une nouvelle mesure pour les délits punis d'une peine d'emprisonnement : le stage de citoyenneté. Applicable aux mineurs et aux majeurs, ce stage vise à la responsabilisation du condamné en lui rappelant « *les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société* » (art. 131-5-1 du Code pénal). Cette sensibilisation aux valeurs républicaines doit favoriser l'insertion sociale du délinquant et « *lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société* » (article R131-35 du Code pénal)¹⁰⁸. Enfin, la loi n°2005-1550 du 12 décembre 2005 a précisé le principe de personnalisation des peines de l'article 132-24 du Code pénal. Son deuxième alinéa dispose désormais que « *La nature, le quantum et le régime des peines prononcées sont fixés de manière à concilier la protection effective de la société, la sanction du condamné et les intérêts de la victime avec la nécessité de favoriser l'insertion ou la réinsertion du condamné et de prévenir la commission de nouvelles infractions* ».

Les références à la philosophie du traitement sont donc constantes, quelles que soient les époques et les partis politiques au gouvernement¹⁰⁹. Dorénavant, il sera sans doute difficile de revenir sur ce fondement du système de justice pénale. S'agissant de la justice des mineurs, dans sa décision du 29 août 2002 relative à la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, le Conseil constitutionnel a érigé en principes fondamentaux reconnus par les lois de la République le principe d'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs, la primauté de l'action éducative, la spécialisation des juridictions et des procédures applicables aux mineurs¹¹⁰. Le Conseil a affirmé « *la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité* »¹¹¹. Il s'était déjà prononcé dans le même sens au sujet des majeurs en reconnaissant, dans une décision du 20 janvier 1994, que « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné, mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* »¹¹².

323. Conclusion. La prédilection française pour la philosophie du traitement éclaire l'analyse lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la question du monopole de l'Etat dans le domaine de la lutte contre la délinquance. Ce sont les réformes tournées vers le traitement et la réinsertion des délinquants qui expliquent en partie l'inter-pénétration du social et du pénal¹¹³, comme du privé et du public¹¹⁴, dans le champ de la politique criminelle. Depuis

¹⁰⁷ *Ibid.* Récemment, le Garde des sceaux a demandé aux parquets par voie de circulaire de multiplier les réquisitions tendant au prononcé de peines alternatives à l'incarcération. Circulaire du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, NOR : JUSD0630051C, *B.O.M.J.*, n°102, 2006 ; PONCELA P., "Peine et crédit. Loi du 9 mars 2004 (suite) : réductions de peine, fins de peine et autres aménagements", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 955-962 ; GIACOPELLI M., "La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines", *A.J. Pénal*, 2005, n°3, pp. 89-93.

¹⁰⁸ *Infra* n°428 et s.

¹⁰⁹ PONCELA P., *Droit de la peine*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 63.

¹¹⁰ Décision n°2002-461 DC du 29 août 2002, *J.O.* du 10 septembre 2002, p. 14953 et s. ; ROUX J., "La reconnaissance par le Conseil constitutionnel du principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice des mineurs", *RD publ.*, n°6, 2002, pp. 1731-1768.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Décision n°93-334 DC du 20 janvier 1994, *J.O.* du 26 janvier 1994, p. 1380 et s. HERZOG-EVANS M., *Droit de l'Application des Peines*, *op. cit.*, p. 16.

¹¹³ *Supra* n°73.

que la sanction pénale ne constitue plus seulement la rétribution d'un acte et qu'elle se tourne vers l'avenir de la réinsertion, une pluralité d'intervenants sociaux ou médicaux sont appelés à participer à l'œuvre de justice pénale. L'érosion du monopole pénal de l'Etat ne découle pas seulement de son incapacité à répondre seul aux nouveaux enjeux de la sécurité. Elle répond aussi aux représentations dominantes, suivant lesquelles il convient d'adopter une stratégie globale de lutte contre la délinquance, répressive, mais aussi psycho-sociale et préventive. Or, depuis la fin des années 1970, le modèle français de politique criminelle et les thèses de la défense sociale nouvelle dont il s'inspire subissent un flot de critiques. Au plan intellectuel, différents spécialistes des questions criminelles développent, bien qu'à des degrés variables, de véritables réquisitoires contre la philosophie du traitement. Quelques uns bénéficient d'une écoute attentive de la part des hommes politiques. Tout en se référant formellement à l'idéal réhabilitatif, ces derniers revendiquent désormais une toute autre philosophie pour la peine.

Section 2- Une contestation progressive du modèle réhabilitatif

324. Les controverses intellectuelles et politiques sur la philosophie du traitement. Un mouvement de contestation du modèle réhabilitatif s'est amorcé dès les années 1960 et n'a cessé depuis lors de progresser. Dans le champ doctrinal, certains considèrent que son humanisme apparent masque des pratiques de normalisation des conduites et justifie la stigmatisation des franges marginalisées de la société. D'autres dénoncent son échec en termes de prévention de la récidive et son impact négatif sur le fonctionnement du système de justice pénale. Tous se rejoignent pour invalider les paradigmes mobilisées par la doctrine de la défense sociale nouvelle (§1). Au fil du temps, des responsables politiques de tous bords se sont appropriés quelques unes de ces thèses avant de les reformuler en des termes idéologiques. Alors que la question pénale soulevait traditionnellement de forts clivages partisans, les positionnements idéologiques les plus récents illustrent l'émergence d'un nouveau consensus politique en la matière. Face à la pression d'une opinion publique insécurisée, les représentants politiques adoptent, de peur d'être taxés d'angélisme et de laxisme, des registres discursifs particulièrement offensifs. Dénonçant une « culture de l'excuse », ils entendent réactiver la responsabilité pleine et entière du délinquant, qu'il soit mineur ou majeur. Pour contrecarrer l'effondrement de l'autorité et la crise des valeurs qu'ils jugent responsables de la progression de l'insécurité, ils se prononcent en faveur d'une plus grande fermeté à l'encontre de ceux qui choisissent de rompre le pacte social. Seules la célérité, la certitude, voire la sévérité des peines permettraient d'enrayer la propagation de la délinquance. Décritant un idéal réhabilitatif suranné, ils souhaitent remédier à la clémence supposée du système de justice pénale (§2).

¹¹⁴ *Supra* n°74.

§1- Une remise en cause doctrinale

325. Des approches antinomiques pour une même dénonciation de la philosophie du traitement. De nombreux juristes, criminologues, sociologues et politologues se sont succédés dans le temps pour dénoncer les errements d'une politique criminelle centrée sur la resocialisation des délinquants. Dans le cadre de cette étude, il serait impossible et inopportun de recenser de façon exhaustive l'ensemble des courants doctrinaux circonspects vis-à-vis de l'efficacité des mesures prônées par le mouvement de la défense sociale nouvelle. Bien que le procédé soit par principe réducteur, il semble néanmoins possible d'isoler deux grands courants qui, bien qu'ayant des positions radicalement différentes, se sont retrouvés pour dénoncer la philosophie du traitement. Le premier considère que cette conception de la pénalité induit un contrôle social illimité et arbitraire. Il défend une doctrine dite de « la réaction sociale » (A). Le second dénonce les conséquences, sinon le laxisme, d'un tel modèle de justice pénale. Il participe à la promotion d'une doctrine que l'on peut qualifier de « néo-classique » (B).

A. Les critiques de la doctrine dite de la réaction sociale

326. La dénonciation de l'idéologie sous-tendue par la philosophie du traitement. Sous l'influence de la sociologie interactionniste et radicale, une première ébauche de la doctrine de la réaction sociale se dessine dans les années 1960 aux Etats-Unis avant de gagner le milieu de la recherche britannique (1). Par la suite, de nombreux intellectuels français s'en sont inspirés et ont présenté le système pénal comme une arme du pouvoir, comme un outil de normalisation des conduites des classes inférieures de la société (2).

1- Les recherches nord-américaines et britanniques

327. Les approches interactionnistes et radicales. Dès les années 1960, des sociologues et criminologues nord-américains introduisent de nouvelles variables explicatives pour comprendre les relations entre la société, la structure sociale et la délinquance. Ils appartiennent alors à deux courants : le courant interactionniste et le courant radical¹¹⁵. Le premier s'appuie sur la « *labelling theory* » développée par E.M. LEMERT, H.S. BECKER et E. GOFFMAN au sein de l'Ecole de Chicago¹¹⁶. Il se fonde également sur les travaux menés en Grande-Bretagne par T. LODGE au Home Office Research Unit et L. RADZINOWICZ à Cambridge¹¹⁷. En France, les paradigmes interactionnistes sont qualifiés

¹¹⁵ FAGET J., *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, op. cit., p. 75 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 203 et s. ; ROBERT P., "La sociologie entre une criminologie du passage à l'acte et une criminologie de la réaction sociale", *L'Année sociologique*, 1973, vol. XXIV, pp. 441-504 ; GASSIN R., "De quelques tendances récentes de la criminologie anglaise et nord-américaine", *Rev. sc. crim.*, 1997, pp. 249-268 ; PINATEL J., "Le mouvement des faits, des idées et de la réaction sociale en criminologie", *RD pén. crim.*, 1981, n°3, p. 226 et s.

¹¹⁶ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, op. cit., p. 64 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 204 et s. ; VERIN J., "Stéréotype des délinquants et stigmatisation", *Rev. sc. crim.*, 1975, pp. 229-232 ; GASSIN R., "La confrontation de la théorie de la stigmatisation et de la réalité criminologique", *Rev. sc. crim.* 1980, n°1, pp. 5-12 ; SZABO D., "Au milieu de l'affrontement des doctrines criminologiques", in *La criminologie. Bilan et perspectives*, op. cit., pp. 23-33 ; OGIER A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 102 et s. ; ROBERT P., "Les sociologues et le crime dans la deuxième moitié du XX^e siècle", in MUCCHIELLI L. (dir.), *Histoire de la criminologie française*, op. cit., pp. 429-447.

¹¹⁷ ROBERT P., "Les sociologues et le crime dans la deuxième moitié du XX^e siècle", op. cit.

de théories de la « stigmatisation »¹¹⁸ ou de « l'étiquetage »¹¹⁹. Les intellectuels affiliés à ce courant considèrent que la déviance, dont la délinquance ne représente qu'une variété, constitue une création de la société¹²⁰. En appliquant la loi, elle étiquette et stigmatise certains individus comme déviants. Ce sont les interactions entre les individus et les groupes ou les institutions régaliennes qui aboutissent à l'apposition d'un statut de délinquant. Les définitions officielles de l'infraction sont donc perçues comme des constructions sociales¹²¹. Cet étiquetage ou stigmatisation renforce le délinquant dans son statut de déviant car il utilise celui-ci « *comme un moyen de défense, d'attaque ou d'adaptation aux problèmes latents et manifestes créés par les conséquences de la réaction sociale à son encontre* »¹²². Cet étiquetage explique qu'il amorce une « *carrière criminelle* »¹²³. Pour E.M. LEMERT, « *ce n'est pas la déviance qui conduit au contrôle social, mais le contrôle social lui-même qui conduit à la déviance* »¹²⁴. Second courant, la criminologie « radicale » ou « critique » est née aux Etats-Unis dans les années 1970 sous l'influence de T. PLATT et de l'Ecole de criminologie de Berkeley¹²⁵. En Grande-Bretagne, elle sera notamment représentée par L. TAYLOR, P. WALTON, J. YOUNG et D. CHAPMAN¹²⁶. La doctrine radicale postule que la société post-industrielle capitaliste est aliénante et injuste. Les groupes dominants utilisent le crime pour normaliser les individus susceptibles de remettre en cause leurs pouvoirs. Le système pénal est considéré comme un outil de domination des classes opprimées. Développant un principe de non-intervention, ces auteurs considèrent qu'il est nécessaire d'abandonner le système pénal¹²⁷. Le législateur est convié à décriminaliser massivement au profit de mesures non répressives (civiles et administratives).

2- La doctrine de la réaction sociale en France

328. La constitution d'une « sociologie de la réaction sociale »¹²⁸. Dans la seconde moitié des années 1960, de nombreux sociologues français inscrivent leurs travaux dans une perspective interactionniste¹²⁹. Pour réfuter les positions du mouvement de la défense sociale nouvelle et des criminologues cliniciens, ceux-ci contestent les recherches portant sur les déterminations du comportement criminel. Ils considèrent que les données utilisées (statistiques administratives, dossiers judiciaires ou pénitentiaires, etc.) sont gouvernées par des logiques institutionnelles et ne permettent pas d'appréhender avec

¹¹⁸ FAGET J., *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, op. cit., p. 88 et s.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 80 et s.

¹²⁰ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 203 et s. ; SZABO D., "Orientations actuelles de la criminologie et son influence sur la politique criminelle", *R.I.C.P.T.*, 1985, pp. 405-419.

¹²¹ OGIER A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 103.

¹²² E.H. LEMERT cité in GASSIN R., "La confrontation de la théorie de la stigmatisation et de la réalité criminologique", op. cit., p. 7.

¹²³ H.S. BECKER cité in *Ibid.*

¹²⁴ Cité in GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 205.

¹²⁵ FAGET J., *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, op. cit., p. 98 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 207 et s. ; OGIER A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 59 et s. ; PINATEL J., "Les orientations de la criminologie critique", *Rev. sc. crim.* 1975, n°1, pp. 189-192 ; VERIN J., « le stéréotype du délinquant », op. cit. ; BERNAT DE CELIS J., "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", op. cit. ; PINATEL J., "Le mouvement des faits, des idées et de la réaction sociale en criminologie", op. cit.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ VERIN J., "Une politique criminelle de non-intervention", *Rev. sc. crim.*, 1974, n°2, pp. 398-406.

¹²⁸ ROBERT P., "La sociologie entre une criminologie du passage à l'acte et une criminologie de la réaction sociale", op. cit. ; *La question pénale*, op. cit., p. 89 et s.

¹²⁹ SZABO D., "Au milieu de l'affrontement des doctrines criminologiques", op. cit. ; ROBERT P., *La question pénale*, op. cit. ; ROBERT P., "Les sociologues et le crime dans la deuxième moitié du XX^e siècle", op. cit.

justesse les conditions du passage à l'acte. L'approche interactionniste leur semble bien plus féconde. En 1966, P. ROBERT, dans une étude consacrée aux bandes de jeunes¹³⁰, évoque une « spirale de ségrégation réciproque entre le groupe et l'extérieur »¹³¹. Pour valider empiriquement leurs hypothèses, les sociologues qui partagent ce point de vue concentrent leur attention sur les processus pénaux, les populations prises en charge, les mécanismes et les produits de l'intervention pénale¹³². A partir d'analyses portant sur le processus de renvoi du déviant, ils estiment que ce dernier est pré-déterminé par des choix antérieurs, effectués en amont par des institutions non pénales¹³³. Ils étudient parallèlement les représentations sociales du crime, de manière à replacer les processus pénaux dans leur contexte social global¹³⁴. Suite à la publication de la revue *Déviance et Société* en 1977, leurs travaux bénéficieront d'une tribune importante sur la scène scientifique¹³⁵.

Dans le sillage des événements de 1968, les approches critiques se multiplient et acquièrent une audience considérable. De nombreux intellectuels s'approprient les hypothèses de la criminologie radicale, en les médiatisant parfois sous un mode militant. En 1971, M. FOUCAULT s'inquiète du « quadrillage policier »¹³⁶. A la suite de la révolte des prisons qui débute en 1971, il crée avec P. VIDAL-NAQUET et J.-M. DOMENACH un groupe militant, le Groupe d'information sur les prisons (G.I.P.), auquel participeront notamment J.-C. PASSERON, G. DELEUZE, R. CASTEL et J. DONZELOT¹³⁷. En dénonçant les conditions déplorables d'incarcération, le Groupe cherche à mettre en lumière l'oppression de l'Etat¹³⁸. Parmi d'autres, ces intellectuels puisent dans les doctrines d'inspiration marxiste. Ils postulent que les institutions de pouvoir imposent, par la réaction contre le crime, la domination des possédants sur les classes populaires placées dans un statut d'infériorité¹³⁹. En 1975, M. FOUCAULT finalise son argumentation en publiant *Surveiller et punir : naissance de la prison*, dans lequel il explique les fondements modernes du pouvoir de punir sous le prisme de la surveillance et du

¹³⁰ ROBERT P., *Les bandes d'adolescents*, Paris, Editions Ouvrières, 1966.

¹³¹ ROBERT P., "Les sociologues et le crime dans la deuxième moitié du XX^e siècle", *op. cit.*, p. 431. D'autres sociologues adopteront le même type de perspective. V. notamment MONOD J., *Les barjots : essai d'ethnologie des bandes de jeunes*, Paris, Julliard, 1968 ; POUGET DE NADAILLAC B., *Adolescents de banlieue*, Lyon, FEDEROP, 1976 ; MAUGER G., FOSSE C., *La vie buissonnière : marginalité, petite bourgeoisie et marginalité populaire*, Paris, Maspéro, 1977 ; LAGREE J.-C., LEW-FAI P., *La galère : marginalisations juvéniles et collectives locales*, Paris, éd. du C.N.R.S., 1985.

¹³² V. notamment DONZELOT J., *La police des familles*, *op. cit.* ; LASCOUMES P., *Prévention et contrôle social*, *op. cit.* ; ROBERT P., FAUGERON C., *Les forces cachées de la justice*, *op. cit.* ; ROBERT P., "Les sociologues et le crime dans la deuxième moitié du XX^e siècle", *op. cit.*

¹³³ V. notamment FAUGERON C., FICHELET M., ROBERT P., *Le renvoi du déviant*, *op. cit.* ; BARBERGER C., *De la criminalité apparente*, Thèse, Université de Lyon III, 1981 ; ROBERT P., "Les sociologues et le crime dans la deuxième moitié du XX^e siècle", *op. cit.* ; ZAUBERMAN R., "Renvoyants et renvoyés", *Déviance et Société*, vol. 6, n°3, 1982, pp. 281-309.

¹³⁴ FAUGERON C. et al., *De la déviance et du contrôle social (représentations et attitudes)*, Paris, D.G.R.S.T., 1975 ; ROBERT P., FAUGERON C., *La justice et son public, les représentations sociales du système pénal*, Genève, Médecine et Hygiène, Paris, Masson, 1978 ; OCQUETEAU F., PEREZ-DIAZ C., *Justice pénale, délinquance, déviances. Evolution des représentations dans la société française*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., 1989.

¹³⁵ ROBERT P., "Retour sur la création de *Déviance et Société*", in KAMINSKI D., KOKOREFF M. (dir.), *Sociologie pénale : système et expérience*, Toulouse, Erès, 2004, pp. 55-66.

¹³⁶ Cité in LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 59

¹³⁷ GROUPE D'INFORMATION SUR LES PRISONS, *Archives d'une lutte, 1970-1972*, Paris, éd. de l'I.M.E.C., 2003 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 14 ; ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 216 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 60.

¹³⁸ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 60.

¹³⁹ En 1972, dans sa thèse, *La police nationale. Droit et pratiques policières en France*, J.-J. GLEIZAL soutient que la centralisation des fonctions policières illustre la construction d'un « Etat policier » dont l'objectif est de faire face « à l'intensification de la lutte des classes » qui résulte de la croissance d'un « capitalisme monopolistique ». Cité in *Ibid.*, p. 61 ; OGIER A., *Sociologie de la déviance*, *op. cit.*, p. 70.

contrôle social¹⁴⁰. Dans son sillage, plusieurs auteurs¹⁴¹ estiment que la déviance n'existe pas hors des pratiques de contrôle social qui la définissent et la répriment¹⁴². Leurs thèses séduisent de nombreux spécialistes des questions criminelles et de professionnels intervenant dans le système de justice pénale¹⁴³. La philosophie du traitement, appréhendée comme une idéologie, devient alors polémique.

329. Une remise en cause de l'idéologie du traitement. Pour les tenants de la doctrine de la réaction sociale, l'application des principes de la défense sociale nouvelle renforce le pouvoir de punir de l'Etat¹⁴⁴. Elle fait subsister la conception pénale classique pour la majeure partie des délinquants¹⁴⁵. La philosophie du traitement aboutirait à une extension du domaine pénal sous la forme d'une « *cancérisation* » du contrôle social¹⁴⁶. Le concept de dangerosité manifesterait l'entrée dans une « *ère du soupçon généralisé* »¹⁴⁷ et viserait essentiellement les classes inférieures de la société¹⁴⁸. Si le juridisme et la rétribution du droit pénal classique se « *tempèrent* » par la prise en considération de la personnalité du délinquant, la défense sociale nouvelle légitimerait une extension de l'objet et des méthodes de la pratique pénale¹⁴⁹. Cette focalisation de la réaction sociale sur l'individu délinquant et lui seul écarterait de la compréhension du phénomène criminel des causes externes, telles que les mécanismes d'exclusion ou de domination propres à certains groupes, l'influence de la société globale, etc¹⁵⁰. La perspective clinique, qui concentre son regard sur la personnalité délinquante, conduirait à une dépolitisation de la question criminelle, c'est-à-dire à la disparition ou l'occultation de l'enjeu politique qu'elle est susceptible de constituer parmi les mécanismes de régulation sociale de l'Etat¹⁵¹. En définitive, cette stratégie de politique criminelle servirait à légitimer les interventions pénales en présentant celles-ci dans des termes acceptables par la population¹⁵². Il s'agirait d'une « *tentative d'obscurcissement et de dispersion par laquelle la société se protège et rejette sa propre responsabilité* »¹⁵³. Les criminologues cliniciens sont alors regardés comme les promoteurs d'une discipline « *conservatrice* », d'une « *criminologie de classe* »¹⁵⁴.

¹⁴⁰ FOUCAULT M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, op. cit.

¹⁴¹ Notamment R. CASTEL et J. DONZELOT. V. notamment CASTEL R., *Le Psychanalisme*, Paris, Maspéro, 1973 ; *L'ordre psychiatrique*, Paris, Minuit, 1976 ; DONZELOT J., *La police des familles*, op. cit.

¹⁴² OGIER A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 69.

¹⁴³ Ainsi, dans un ouvrage collectif publié en 1974, *Au nom du peuple français*, le Syndicat de la magistrature précisera que « *l'on doit reconnaître que la loi est effectivement souvent en retard par rapport à l'évolution des mœurs, qu'elle est établie par les puissances du moment et tend essentiellement à les protéger* ». Cité in DELMAS-MARTY M., *Les chemins de la répression*, Paris, P.U.F., 1980, p. 249.

¹⁴⁴ TULKENS F., DIGNEFFE F., "La notion de dangerosité dans la politique criminelle en Europe occidentale", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, op. cit.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ VAN DE KERCHOVE M., "Culpabilité et dangerosité. Réflexion sur la clôture des théories relatives à la criminalité", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, op. cit., p. 300.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 307 et s.

¹⁴⁹ TULKENS F., DIGNEFFE F., "La notion de dangerosité dans la politique criminelle en Europe occidentale", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, op. cit.

¹⁵⁰ DEBUYST C., "Le concept de personnalité dangereuse considéré comme expression d'un point de vue", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, op. cit., p. 19 et s. ; VAN DE KERCHOVE M., "Culpabilité et dangerosité. Réflexion sur la clôture des théories relatives à la criminalité", op. cit. ; ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 138 et s.

¹⁵¹ MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 12.

¹⁵² *Ibid.*, p. 22 ; GARLAND D., *Punishment and Welfare. A history of penal strategies*, Aldershot, Gower, 1985.

¹⁵³ P. CORNIL cité in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 201.

¹⁵⁴ VAN DE KERCHOVE M., "Culpabilité et dangerosité. Réflexion sur la clôture des théories relatives à la criminalité", op. cit.

A l'opposé, plusieurs intellectuels du courant de la réaction sociale réclament une politique de non-intervention, la mise en œuvre d'un processus de décriminalisation ou de dépénalisation, voire l'abolition du système de justice pénale¹⁵⁵. Parmi d'autres, J. BERNAT DE CELIS précise que « *moins on intervient dans la vie d'un individu, moins on le singularise, fût-ce pour lui imposer un « traitement » qui est socialement aussi stigmatisant qu'une mesure pénale... plus on lui laisse des chances de ne pas devenir un asocial* »¹⁵⁶. Dans cette optique abolitionniste, ce n'est pas le crime qui constitue le problème social fondamental mais le système de justice pénale lui-même. Ce système ne peut contribuer à résoudre ce que L.H.C. HULSMAN nomme, non pas « crime », mais « *situation problématique* ». Pour ce criminologue, la pénalisation d'un comportement ne doit jamais avoir pour objectif premier la création d'un cadre visant à aider ou à traiter, dans son propre intérêt, le délinquant¹⁵⁷. Etant donné l'effet stigmatisant des sanctions, le système de justice pénale ne peut de toute façon y parvenir. Plus encore, « *le désir d'aider le délinquant est souvent une rationalisation cachant des considérations d'ordre moral* »¹⁵⁸. Le courant abolitionniste préconise un règlement des conflits hors du champ pénal traditionnel, notamment par le biais d'une conciliation dont l'avantage est de redonner un rôle de premier plan aux victimes.

Si la criminologie critique a contribué à renouveler les schémas de compréhension de la délinquance, il fut néanmoins perçu comme un frein à toute tentative de réforme « *et, partant, comme un allié objectif du retour à une pénalité fondamentalement rétributiviste* »¹⁵⁹. En réaction, les criminologues cliniciens se sont faits particulièrement critiques. En 1971, J. PINATEL précise dans *La société criminogène* que « *le sociologue qui refuse d'intervenir est comparable au médecin qui omet de porter secours, qui trahit son serment. Car, on ne peut raisonner uniquement en termes de stratégie politique. Tous les jours la police agit, les tribunaux jugent, les prisons se referment sur une humanité pitoyable. Faut-il volontairement se refuser à améliorer le sort des hommes, parce qu'il faut passer par l'amélioration des institutions ? [...] La logique froide des théoriciens en chambre est inhumaine* »¹⁶⁰. Toutefois, le mouvement de la défense sociale nouvelle ne restera pas totalement indifférent aux enseignements de la doctrine de la réaction sociale. En 1971, lors de la clôture du VIII^e Congrès international de défense sociale, M. ANCEL affirme que « *le traitement de resocialisation que nous préconisons depuis de nombreuses années est, en effet, menacé de divers côtés. Il est menacé d'abord de s'enliser dans un certain paternalisme entièrement dépassé. Il est menacé également de devenir quelquefois une moralisation prédicante, et il est menacé, enfin et surtout, par la tentation que l'on peut avoir... de réduire le sujet à un conformisme social qui constituerait pour lui une nouvelle forme d'aliénation* »¹⁶¹. Cette position sera reprise dans l'Addendum au programme minimum adopté en 1985 par la Société internationale

¹⁵⁵ HULSMAN L.H.C., BERNAT DE CELIS J., *Peines perdues*, Paris, Le Centurion, 1982 ; HULSMAN L.H.C., "Une perspective abolitionniste du système de justice pénale et un schéma d'approche des situations problématiques", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, op. cit., pp. 7-16 ; FAUGERON C. et al., "Débat : légitimation ou délégitimation du système pénal", *Déviance et Société*, 1985, pp. 255-257 ; SLINGENEYER T., "La pensée abolitionniste hulsmanienne", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 7-36.

¹⁵⁶ BERNAT DE CELIS J., "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", op. cit.

¹⁵⁷ HULSMAN L.H.C., "Défense sociale nouvelle et critères de décriminalisation", *Aspects nouveaux de la pensée juridique*, Recueil d'Etudes en hommage à Marc ANCEL, Paris, Pedone, 1975, pp. 19-33.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ MARY P., BEAUTHIER R., "Pénalité et changement social. Un bilan critique des connaissances sur la pénalité belge, première étape d'une recherche", in MARY P. (dir.), *Le système pénal en Belgique*, op. cit., p. 9.

¹⁶⁰ PINATEL J., *La société criminogène*, op. cit., p. 16.

¹⁶¹ Cité in BERNAT DE CELIS J., "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", op. cit., p. 47.

de défense sociale¹⁶². Le mouvement se prononce également pour une limitation de la répression, la promotion des droits des victimes et le traitement de certains comportements par des réseaux alternatifs de politique criminelle. Au début des années 1980, M. ANCEL propose de recourir à des procédés de réaction tirés du droit civil, du droit administratif, du droit social, etc¹⁶³. Il recommande d'emprunter la voie de la « *déjudiciarisation* » et de la dépénalisation¹⁶⁴.

330. L'impact de la doctrine de la réaction sociale sur la politique criminelle. Face à cette évolution des schémas de lecture de la délinquance dans le champ doctrinal, les hommes de pouvoir ne resteront pas insensibles aux messages portés par le courant de la réaction sociale, au plan national comme international. Les Nations Unies et le Conseil de l'Europe vont progressivement mobiliser ses enseignements pour inciter les Etats à moderniser leurs systèmes de justice pénale. En 1990, les Nations Unies précisent, dans les principes directeurs de Ryad, qu'il convient d'éviter de criminaliser les comportements des mineurs qui ne causent pas de dommages graves à l'évolution de l'enfant et ne portent pas préjudice à autrui¹⁶⁵. Au sujet des délinquants majeurs, les Règles de Tokyo invitent les Etats à dépénaliser et à décriminaliser les comportements faiblement répréhensibles (Règle 2.7)¹⁶⁶. A l'identique, dans un rapport sur la décriminalisation publié en 1980, le Conseil de l'Europe s'est approprié cette stratégie de réduction de l'emprise pénale¹⁶⁷. Plus récemment, dans sa recommandation R(99)22 du 30 septembre 1999, il a affirmé qu'il serait opportun, pour éviter l'emprisonnement et réduire la surpopulation carcérale, de décriminaliser ou de requalifier certaines infractions¹⁶⁸. L'Union européenne adopte une approche identique, le Parlement ayant défini en 1993 une stratégie dite des « quatre « D » (décriminalisation, désinstitutionnalisation, déréglementation et décentralisation) »¹⁶⁹.

¹⁶² L'Addendum énonce que « le système pénal n'est ni le seul, ni le meilleur moyen de réaction contre la criminalité. [...] Il convient même de dépasser l'approche criminologique axée exclusivement sur l'acte et l'auteur de l'acte, pour envisager aussi les situations conflictuelles où se manifestent déviance et criminalité et prendre en compte le jeu complexe des actions et réactions qui, à certains moments, dans certains milieux et à l'égard de certaines personnes, conduisent à ces situations de conflit ». "Addendum au programme minimum de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1985, pp. 159-160 ; ANCEL M., "La révision du programme minimum de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1983, p. 533 et s. ; "Réforme pénale et dépénalisation : observations introductives aux III^{ème} journées de politique criminelle et de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1983, p. 146 ; ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, *op. cit.*, p. 112.

¹⁶³ ANCEL M., "Observations sur la révision du programme minimum de la société internationale de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1982, p. 667 et s. ; "La révision du programme minimum de défense sociale", *op. cit.*

¹⁶⁴ ANCEL M., "Observations sur la révision du programme minimum de la société internationale de défense sociale", *op. cit.* ; "Réforme pénale et dépénalisation", *Rev. sc. crim.*, 1983, pp. 145-149.

¹⁶⁵ Les interventions judiciaires ou celles des services classiques de contrôle social doivent, dans la mesure du possible, être évitées. Les Nations Unies soulignent que « pour prévenir toute stigmatisation, victimisation ou criminalisation ultérieure des jeunes, il faudrait adopter des textes disposant que les actes non considérés comme délictuels ou pénalisés s'ils sont commis par un adulte ne devraient pas être sanctionnés s'ils sont commis par un jeune ». Elles considèrent que le fait de qualifier un jeune de « déviant », de « délinquant » ou de « prédélinquant » contribue souvent « au développement chez ce dernier d'un comportement systématiquement répréhensible ». Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Ryad), in Huitième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, *op. cit.*, p. 34 et s.

¹⁶⁶ Règles minima des Nations Unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo), in Huitième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, *op. cit.*, p. 19 et s.

¹⁶⁷ CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la décriminalisation*, Strasbourg, 1980.

¹⁶⁸ DARBEDA P., "Détenus en surnombre ? A propos de la Recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe", *op. cit.*

¹⁶⁹ Résolution du Parlement européen du 16 décembre 1993 sur la petite délinquance dans les agglomérations urbaines et ses liens avec la criminalité organisée, *J.O.C.E.* n° C 20 du 24 janvier 1994, pp. 188-190.

Au cours des années 1970, les Etats-Unis et la plupart des Etats européens, dont la France, ont connu un vaste mouvement de décriminalisation et/ou de dépénalisation. Ce processus vise soit à atténuer ou supprimer la peine encourue, soit à offrir une alternative entre la peine et une mesure non-pénale¹⁷⁰. En 1970, le législateur français donne la possibilité aux toxicomanes d'échapper aux poursuites pénales en contrepartie d'un traitement de désintoxication. En 1972, il dépénalise partiellement les émissions de chèques sans provision avant de procéder à l'identique en matière de redressement judiciaire en 1985 et de taxation des prix en 1986. La décriminalisation, qui implique un retrait du système pénal sans qu'une réponse d'un autre type lui soit substituée, a quant à elle principalement profité au domaine des mœurs (homosexualité, interruption volontaire de grossesse, adultère)¹⁷¹. Cela étant, ce reflux du système pénal est resté de faible ampleur. Les infractions concernées par le processus de décriminalisation n'étaient plus guère poursuivies¹⁷². En 1985, lorsque la Chancellerie s'est décidée à procéder à plusieurs dépénalisations, elle s'est trouvée bien embarrassée pour désigner les dispositions obsolètes¹⁷³. Elle renonça rapidement à l'entreprise.

Progressivement, les hommes de gouvernement se sont détournés des propositions de la criminologie critique. Depuis quelques années, elle a quelque peu perdu de son audience au-delà des cercles intellectuels. Sur la scène doctrinale, ses promoteurs ont dû prendre leur distance vis-à-vis des positions radicales et marxistes¹⁷⁴. En effet, ce ne sont pas tant les conclusions de leurs recherches qui suscitent la critique, mais leurs engagements idéologiques supposés. Nombre de criminologues, de politologues et de sociologues invalident leurs positions « hypercritiques »¹⁷⁵ et excessivement partisans¹⁷⁶. Au sujet des

¹⁷⁰ Selon la définition de M. VAN DE KERCHOVE, la dépénalisation est un « phénomène générique tendant à réduire l'application de sanctions pénales à l'égard d'un comportement déterminé, cette réduction pouvant notamment aboutir à leur suppression pure et simple et, à la limite, à la décriminalisation de ce comportement, comprise comme la suppression de sa qualité d'infraction pénale ». VAN DE KERCHOVE M., "Les phénomènes de dépénalisation et leur hétérogénéité", *R.I.C.P.T.*, 1986, pp. 299-308. V. également VAN DE KERCHOVE M., *Le droit sans peine. Aspects de la dépénalisation en Belgique et aux U.S.A.*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1987 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 537 et s. ; DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 319 et s. ; ANCEL M., "Réforme pénale et dépénalisation", *Rev. sc. crim.*, 1983, pp. 145-149 ; *Les frontières de la répression*, Actes du Congrès international de criminologie (Bruxelles 1972), *RD pén. crim.*, novembre-décembre 1972 ; Colloque de Bellagio, "La décriminalisation", *Rev. sc. crim.*, 1974, p. 188 et s. ; SACOTTE J., "Le mouvement de dépénalisation", *Arch. pol. crim.*, 1982, p. 61 et s. ; LEVASSEUR G., "Le problème de la dépénalisation", *Arch. pol. crim.*, n°6, 1983, p. 53 et s. ; DELMAS-MARTY M., "Pour des principes directeurs de législation pénale", *Rev. sc. crim.*, 1985, pp. 225 et s. ; MAYER D., "De quelques aspects de la dépénalisation actuelle en France en matière de mœurs", *Rev. sc. crim.*, 1989, p. 442 et s.

¹⁷¹ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 319 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 538 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 229 et s.

¹⁷² ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 270.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 269 ; ROBERT J.-H., "La dépénalisation", *Archives de philosophie du droit*, t. 41, 1997, pp. 191-197.

¹⁷⁴ « De telles ambitions ont le plus souvent renoncé à leur formulation idéologique : elles s'enveloppent désormais dans le sérieux froid des courbes et des pourcentages ». PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, op. cit., p. 169 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 209.

¹⁷⁵ WIEVIORKA M., "Le sociologue et l'insécurité", op. cit.

¹⁷⁶ R. GASSIN dénonce leurs argumentations de « type idéologique », non fondées scientifiquement, leur « conservatisme abolitionniste » qui discrédite au final toutes les peines intermédiaires. Pour l'auteur, certains partisans de l'abolition du système pénal « habillent très habilement leur doctrine d'un vêtement scientifique qui utilise toute une série de recherches contemporaines dans le domaine de la sociologie pénale ». GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 540 et s. G. CASADAMONT leur reproche de ne pas suivre les derniers enseignements de M. FOUCAULT lui-même, suivant lesquels il faudrait renoncer à « toute une idéologie naïve et archaïque qui fait du délinquant à la fois l'innocente victime et le pur révolté, l'agneau du grand sacrifice social et le jeune loup des révolutions futures ». Cité in CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, op. cit., p. 187. D'après C. MOUHANNA « Alors qu'ils revendiquent un point de vue neutre, une posture scientifique, trop de chercheurs utilisent des arguments d'autorité, des raisonnements partisans pour s'opposer à ce qu'ils considèrent comme une dérive sécuritaire ». in "Au-delà des controverses stériles", op. cit., p. 573 ; BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité*, op. cit., p. 227. Plus acerbe, S. ROCHE dénonce « quelques universitaires qui campent dans les fortifications intellectuelles des arrondissements les plus huppés des capitales ou passent la majeure partie de leur temps dans des avions au-dessus de l'Atlantique. Selon eux, on peut attendre. Ils ne sont pas touchés au quotidien. Certains

analyses de L. WACQUANT¹⁷⁷, célèbre représentant de la criminologie critique contemporaine, F. OCQUETEAU ira jusqu'à dénoncer « *le degré zéro de la pensée gauchiste* »¹⁷⁸. Plus nuancés, d'autres se contentent de souligner qu'elle nuit plus qu'elle ne participe à l'humanisation du système de justice pénale. En effet, « *en affirmant avec aplomb, en point d'orgue de l'analyse, que toute réforme vient renforcer (par l'adaptation et/ou la banalisation) l'institution [carcérale], la Cause devient paradoxalement plus importante que la situation immédiate et concrète de ceux (derrière les barreaux) que la Cause prétend défendre, créant ainsi une autre réalité idéologique et non moins pernicieuse que celle à laquelle elle prétendait s'opposer* »¹⁷⁹. Alors que les enseignements de M. FOUCAULT ont inspiré plusieurs générations d'intellectuels, dans le contexte de crispation sécuritaire qui secoue la société française, les propositions de la criminologie critique ou radicale s'éloignent des normes, valeurs et représentations communément admises. Soucieux de répondre à la demande sociale de sécurité, les hommes politiques se réapproprient les analyses de la doctrine néo-classique et des promoteurs d'une nouvelle criminologie de l'acte.

B. La résurgence des paradigmes néo-classiques

331. La résurgence d'une philosophie pénale rétributive. Dès les années 1960, plusieurs auteurs, principalement des pénalistes, désavouent le modèle réhabilitatif. Il attenterait aux principes fondamentaux du droit pénal classique et n'aurait aucun impact en termes de prévention de la récidive (1). Ces arguments ont convaincu un nombre croissant de spécialistes des questions criminelles. En s'inspirant de la philosophie pénale classique et des enseignements de la criminologie nord-américaine, ils ont diffusé de nouvelles approches de la délinquance et de la politique criminelle (2).

voudraient même voir, en France, le vol à l'arrachée et le cambriolage comme une forme nouvelle de la lutte sociale. Pourtant, depuis vingt ans déjà, les criminologues de gauche les plus réputés, comme Jock Young, ont montré l'absence de pertinence de cette conception des faits. L'espérance ou la nostalgie remplacent alors les capacités à en décrire la réalité. Les jeunes délinquants les plus violents, la toute petite minorité qui forme les prédateurs, se cherchent des proies faciles, faibles, et n'ont pas d'état d'âme. Ils estiment que leurs actes sont sans gravité. Leur but n'est ni la contestation des inégalités ni la redistribution. Le racket n'est pas un sursaut de la conscience de classe, et encore moins un phénomène de mobilisation collective » ROCHE S., *La délinquance des jeunes*, Paris, Seuil, 2001, p. 14.

¹⁷⁷ WACQUANT L., *Les prisons de la misère*, op. cit. ; Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité, Marseille, Agone, 2004.

¹⁷⁸ OCQUETEAU F., "Le degré zéro de la pensée gauchiste", *Champ Pénal*, octobre 2004. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org/document21.html> (consulté le 27 octobre 2005).

¹⁷⁹ CHANTRAINE G., "Prison et regard sociologique", *Champ pénal*, mai 2004, pp. 3-4. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org/document39.html> (consulté le 30 septembre 2005). Ceux dont les approches rejoignent la doctrine de la réaction sociale ne sont pas indifférents à ces arguments. Comme l'indique Y. CARTUYVELS, « *d'un côté, chercher à faire de la prison un espace de droit, c'est entériner l'existence d'un espace carcéral qui souffre d'un grave déficit de légitimité, accepter le maintien d'un système pénal qui repose sur une privation de liberté qu'on peut juger contraire aux droits de l'homme, accepter la violence d'une logique discriminatoire qui gère l'exclusion [...] de l'autre, refuser toute réforme de la prison, c'est s'empêcher de penser le développement d'un droit de l'exécution des peines, source de garanties, de protection et d'améliorations véritables pour les détenus confrontés, dans leur vie quotidienne, à l'arbitraire et au vide du monde carcéral* ». Cité in *ibid.*, p. 4.

1- Une critique de la philosophie du traitement

332. Une atteinte aux principes du droit pénal classique. Les positions de M. ANCEL ont davantage convaincu les pénalistes étrangers que leurs homologues français, le plus souvent affiliés à l'école néo-classique¹⁸⁰. Vis-à-vis de la stratégie thérapeutique, de nombreux pénalistes soulignent les risques légaux induits par les techniques de resocialisation. Ils dénoncent les conséquences négatives du mécanisme d'individualisation sur la protection des libertés¹⁸¹, voire, pour certains, son caractère quelque peu « fascisant »¹⁸². Ces auteurs posent, dans des termes qui ne sont pas si éloignés des critiques de la doctrine de la réaction pénale, la question de l'emprise de l'Etat sur l'individu délinquant. « *Un droit criminel subjectiviste, qui serait dominé par la recherche systématique des déviances, fournirait [...] à l'Etat un droit de regard inconditionnel sur la périculosité sociale ou politique, biologique ou psychologique, déclarée ou latente, de tous les citoyens. [...] Au contraire, un droit pénal dans lequel la distribution des sanctions est strictement commandée au stade judiciaire par des mécanismes rétributifs a moins de chances de s'égarer dans l'arbitraire, sans pour autant refuser les lumières de la science* »¹⁸³. Le modèle réhabilitatif renforcerait l'incertitude et l'imprévisibilité des peines, avec pour conséquence une réintroduction de l'arbitraire et une atteinte aux principes libéraux du droit pénal classique : le principe de légalité, le principe d'égalité des citoyens devant la justice et la loi pénale, le principe de proportionnalité des peines¹⁸⁴. Il alimenterait la lenteur de la justice pénale et par conséquent un allongement des durées de détention provisoire pour des individus présumés innocents. L'individualisation aboutirait enfin à un dépérissement des peines, du fait du décalage souvent considérable entre les peines théoriquement encourues, les peines prononcées et les peines réellement exécutées¹⁸⁵. Ceci amoindrirait la force dissuasive de la peine et s'opposerait au principe de l'autorité de la force jugée. Il conviendrait donc de limiter, sinon d'abandonner, le modèle thérapeutique.

¹⁸⁰ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, op. cit., p. 137.

¹⁸¹ Dans leur traité de droit criminel, R. MERLE et A. VITU précisent qu'« *un droit criminel « scientifique », qui livrerait les délinquants aux incertitudes de diagnostic et aux inévitables déformations professionnelles des techniciens de l'observation humaine, serait certainement plus redoutable que le droit criminel classique. La justice en « blouse blanche » deviendrait rapidement plus dangereuse que la vieille Justice en robes rouges et noires* ». Ibid., p. 144 ; LEAUTE J., *Criminologie et science pénitentiaire*, Paris, P.U.F., 1972, p. 759. Dans le même sens, M. CUSSON précise que le modèle thérapeutique risque de menacer la liberté de conscience et d'opinion. in *Le contrôle social du crime*, Paris, P.U.F., mars 1983, p. 84.

¹⁸² RASSAT M.-L., *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, Paris, éd. de la Table Ronde, 1983, p. 132. « *Il ne nous paraît pas souhaitable de transiger avec des principes mettant en cause la liberté individuelle et [...] il ne nous paraît pas acceptable qu'un Etat déclare vouloir insérer des gens qui ne veulent pas jouer le jeu social majoritaire. Il a le droit de les punir et de les neutraliser mais non de se livrer à leur égard à une tentative, même vouée à l'échec, de ce qui peut apparaître comme un endoctrinement* ». Ibid., p. 135.

¹⁸³ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, op. cit., p. 144. En 1977, le Comité d'études sur la violence adopte la même position. Son rapport précise que « *Dans les régimes totalitaires, on prévient beaucoup plus que l'on ne réprime. On encadre, on veille, on surveille, on éduque, on soigne, on redresse. Les droits les plus élémentaires sont suspendus à titre préventif. Dans les pays dits démocratiques, la notion de répression est inhérente au respect des droits de l'homme : elle ne vient qu'après le délit ou le crime, et au terme d'un processus minutieusement et contradictoirement organisé* ». COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, op. cit., p. 293.

¹⁸⁴ Pour A. DECOQ, le principe d'individualisation rend la légalité des peines « anémique ». DECOQ A., "L'infraction et la responsabilité dans l'avant-projet de code pénal", *J.C.P.*, 1979, I, 2926. A propos de la loi du 11 juillet 1975 multipliant les techniques d'individualisation de la peine, il écrit en 1976 que « *les peines sont arbitraires dans le beau royaume de France* ». Cité in BARBERGER C., "Egalité et individualisation de la peine", in OTTENHOF. R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, op. cit., p. 210 ; PEYREFITTE A., *Les chevaux du lac Ladoga. La justice entre les extrêmes*, Paris, Plon, 1981, p. 68 et s. ; SOYER J.-C., *Justice en perdition*, Paris, Plon, 1982, p. 150.

¹⁸⁵ PEYREFITTE A., *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 68 et s. ; SOYER J.-C., *Justice en perdition*, op. cit., p. 150.

333. D'une dénonciation juridique à une réfutation criminologique. Pour réfuter l'efficacité du modèle thérapeutique, la doctrine néo-classique va prendre appui sur les travaux de criminologues nord-américains invalidant l'impact du traitement en termes de prévention de la récidive. La remise en cause de la philosophie du traitement s'enracine là où, sous le terme de « *rehabilitative ideal* »¹⁸⁶, elle a imprégné le plus tôt et le plus fortement le système de justice pénale¹⁸⁷. En s'appuyant sur les résultats d'études empiriques, certains criminologues répudient toute idée de traitement et de réinsertion¹⁸⁸. En 1974, dans un article désormais célèbre, R. MARTINSON précise que « *sauf un petit nombre d'exceptions isolées, les efforts réalisés pour réhabiliter les délinquants qui ont été étudiés jusqu'à maintenant n'ont pas eu d'effet appréciable sur la récidive* »¹⁸⁹. D'où le succès de la formule « *nothing works* »¹⁹⁰. Il bénéficie du soutien de N. MORRIS¹⁹¹, de A. VON HIRSCH¹⁹² et de M. CUSSON, ce dernier soulignant l'« *effet zéro* » du traitement¹⁹³. Quel que soit le type de traitement (enseignement, formation professionnelle, psychothérapie, etc.), le milieu où il est administré (prison ou milieu ouvert), la durée de la peine ou du traitement, les résultats des recherches de l'époque dressent un constat d'échec¹⁹⁴. Les Etats américains seront sensibles à ce message. A partir des années 1970, ils étendent la notion de dangerosité et la reformulent pour la « *dépsychiatriser* », en mettant l'accent sur la protection de la société plutôt que sur le traitement¹⁹⁵. C'est la neutralisation des délinquants qui emporte à nouveau l'adhésion des gouvernants¹⁹⁶. Certains Etats reviennent à la peine fixe, créent des sentences obligatoires (incarcération obligatoire pour certaines infractions, fixation *a priori* de la durée de la peine), encadrent la décision du juge par l'établissement de principes directeurs déterminant le choix de la peine (*guidelines*)¹⁹⁷, suppriment la libération conditionnelle ou la probation et ferment

¹⁸⁶ GASSIN R., "La criminologie et les tendances modernes de la politique criminelle", *op. cit.*

¹⁸⁷ Dès 1870, avant même la publication de « *l'uomo delinquente* » de Lombroso, les membres de l'*American Prison Association* adoptent à Cincinnati le principe d'une « *nouvelle pénologie* » axée sur la classification des détenus, l'application de mesures rééducatives plutôt que punitives, l'adoption de sentences indéterminées. LANDREVILLE P., PETRUNIK M., "Le « délinquant dangereux » dans les législations nord-américaines", in DEBUYST C. (dir.), *Dangerosité et justice pénale*, *op. cit.*, pp. 207-229. ; PRADEL J., *Histoire des doctrines pénales*, *op. cit.*, p. 99. Il s'agit alors d'une sorte de médicalisation de la peine, le crime étant assimilé à une « *maladie* » et la peine à un « *remède* ». VAN DE KERCHOVE M., *Le droit sans peines*, *op. cit.*, p. 49.

¹⁸⁸ NORMANDEAU A., "Le mythe de la réhabilitation", *RD pén. crim.*, 1978, n°4, p. 401 et s. ; JESCHECK H., "La crise de la politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, 1980, n°4, p. 15 et s. ; FOGEL D., BERNAT DE CELIS J., "Le débat américain sur la politique de sentencing : dix années de combat", *Rev. sc. crim.*, 1982, p. 543 et s. ; NORMANDEAU A., "La détermination de la peine et l'abolition des libérations conditionnelles aux Etats-Unis", *R.I.C.P.T.*, 1986, vol. XXXIX, n°3, p. 309 et s. ; BRODEUR J.-P., "Les politiques criminelles en Amérique du Nord", *Arch. pol. crim.*, 1990, n°12, p. 178 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 576 et s. ; VERIN J., "La recherche conduirait-elle à abandonner la politique criminelle de réinsertion sociale ?", in *La criminologie. Bilan et perspectives*, *op. cit.*, pp. 61-71 ; KUHN A., "Evolution de la population carcérale : Etats-Unis ou Finlande : le choix est entre nos mains !", *R.I.C.P.T.*, n°4, 1997, pp. 400-419.

¹⁸⁹ MARTINSON R., "What Works ? Questions and Answers about Prison Reform", *The Public Interest*, n° 35, Spring, 1974, p. 25 ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, Paris, P.U.F., 2001, p. 254 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 577 et s.

¹⁹⁰ CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁹¹ MORRIS N., *The future of imprisonment*, Chicago, London, The University of Chicago Press, 1974.

¹⁹² VON HIRSCH A. (red.), *Doing Justice. The choice of punishments, Report of the Committee for the study of incarceration*, New York, Hill and Wang, 1976.

¹⁹³ CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, *op. cit.*, p. 31.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 31 et s. ; VERIN J., "La recherche conduirait-elle à abandonner la politique criminelle de réinsertion sociale ?", *op. cit.*

¹⁹⁵ LANDREVILLE P., PETRUNIK M., "Le « délinquant dangereux » dans les législations nord-américaines", *op. cit.*, p. 222 ; VERIN J., "Les Etats-Unis ont-ils abandonné l'objectif de réinsertion sociale des délinquants ?", *Rev. sc. crim.*, n°2, 1986, pp. 459 et s.

¹⁹⁶ BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité*, *op. cit.*, p. 40 et s.

¹⁹⁷ PONCELA P., *Le droit de la peine*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 225 et s.

les établissements spécialisés¹⁹⁸. Les fonctions classiques d'intimidation et de rétribution de la peine réaffirment leur prééminence¹⁹⁹. Si quelques uns acceptent le maintien d'interventions sociales ou psychothérapeutiques, ce traitement doit devenir strictement facultatif et ne doit pas être considéré comme un objectif de la peine.

A leur suite, plusieurs pénalistes et criminologues français vont reconnaître le faible impact du traitement sur la progression de la délinquance, y compris parmi les membres de la défense sociale nouvelle²⁰⁰. Au début des années 1980, M. ANCEL reconnaît l'échec du « *mythe médical* » et les faibles retombées du traitement de resocialisation²⁰¹. S'il ne faut rejeter toute idée de traitement, il convient d'en repenser la notion²⁰², ce que fera la Société internationale de défense sociale en adoptant un « Addendum au programme minimum »²⁰³. Les partisans de la défense sociale nouvelle ne déduisent pas l'échec du traitement de sa nature propre mais de son application sommaire. Les réformes mises en œuvre n'auraient jamais reçu les moyens nécessaires et la philosophie du traitement n'aurait en réalité bénéficié que de peu de confiance²⁰⁴. Le système pénal serait resté majoritairement classique et les conditions de détention tellement déplorables (misère persistante de l'administration pénitentiaire, inadaptation des bâtiments, accroissement constant du nombre de détenus, etc.) qu'aucun effort de reclassement n'aurait pu être réellement mené²⁰⁵. En effet, les alternatives à l'incarcération n'ont touché qu'un nombre infime de détenus (à peine 2% pour la semi-liberté) et les mesures de contrôle et d'assistance ont manqué de personnel pour être correctement exécutées²⁰⁶. Les peines prononcées à l'encontre des mineurs ont considérablement augmenté (147% entre 1960 et 1968)²⁰⁷ et les examens médico-psychologiques n'ont concerné que 4.8% et les enquêtes sociales 6.6% d'entre eux²⁰⁸. En conséquence, « *personne ne pourrait nier que les véritables performances du système n'ont pas eu lieu, et c'est sur des expériences*

¹⁹⁸ NORMANDEAU A., "La nouvelle pénologie des Etats-Unis d'Amérique", *R.I.C.P.T.*, n°3, 1995, pp. 350-365 ; BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité*, op. cit., p. 53 et s. ; PONCELA P., "Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministère de la justice", *Rev. sc. crim.*, janvier-mars 1999, n°1, pp. 139-144 ; CHRISTIE N., *L'industrie de la punition*, op. cit., p. 159 et s.

¹⁹⁹ VERIN J., "La recherche conduirait-elle à abandonner la politique criminelle de réinsertion sociale ?", op. cit.

²⁰⁰ J. LEAUTE, dans un article paru en 1974 et intitulé "Le nouveau doute sur les possibilités d'amender les délinquants en les privant de liberté", dresse un constat d'échec au sujet des techniques de resocialisation en prison. En 1975, J. PINATEL, dans la troisième édition de son *Traité de criminologie*, conclut à « *l'absence de différenciation des résultats des divers traitements (c'est-à-dire les mesures thérapeutiques comme les sanctions classiques) dans la perspective de la récidive* ». Cela étant, il ne juge pas opportun d'abandonner toute idée de traitement. Bien au contraire, « *cette absence de différences significatives des divers traitement en présence de groupes homogènes conduit à considérer qu'il n'existe plus de raison de donner la préférence aux solutions répressives sur les solutions humanitaires. [...] Seuls doivent être enfermés en prison les individus véritablement dangereux. Mais de nombreux condamnés peuvent être traités en dehors du milieu carcéral* ». Cité in GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 582 ; PRADEL J., *Histoire des doctrines pénales*, op. cit., p. 98.

²⁰¹ ANCEL M., "Observations sur la révision du programme minimum", op. cit. ; "La révision du programme minimum de la Société internationale de défense sociale", op. cit.

²⁰² Reprenant les positions des membres de la société internationale de défense sociale, il considère qu'il ne faut pas « *remplacer la politique de resocialisation par un retour à la notion de Law and Order au sens ancien de l'expression, ce qui constituerait une régression considérable et certainement contraire aux idées du mouvement de défense sociale. C'est donc bien la « socialisation » au sens le plus moderne du terme qui reste le but essentiel de la politique criminelle entendue désormais comme une politique sociale tendant à une justice d'équité, de conciliation ou de réconciliation de nature à permettre une sociabilité assumée par tous* ». ANCEL M., "La révision du programme minimum de défense sociale", op. cit., p. 540.

²⁰³ "Addendum au programme minimum de défense sociale", op. cit.

²⁰⁴ VERIN J., "La resocialisation sur la sellette", *Rev. sc. crim.*, 1978, p. 416 et s. ; VERIN J., "La recherche conduirait-elle à abandonner la politique criminelle de réinsertion sociale ?", op. cit.

²⁰⁵ VERIN J., "Pour une réforme d'ensemble de la justice pénale", op. cit.

²⁰⁶ *Ibid.* ; ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 208.

²⁰⁷ VERIN J., "Pour une réforme d'ensemble de la justice pénale", op. cit.

²⁰⁸ PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, op. cit., p. 118.

bâclées que l'on porte des jugements bâclés »²⁰⁹. Ces arguments seront faiblement écoutés et la contestation du modèle thérapeutique ne cessera de progresser dans les années 1980²¹⁰. Il est vrai que les chiffres de la récidive plaident en la faveur de la doctrine néo-classique. Dans une étude portant sur une cohorte de condamnés à trois ans et plus et libérés en 1973, P. TOURNIER démontre que huit ans après la libération, l'intensité moyenne du retour en prison est de 42.9% (20.5% pendant la première année, 13% passée une année et 6.7% passée la deuxième année)²¹¹. Le taux de récidive est à l'époque de 29% en cas de récidive unique, de 52.2% en cas de double récidive et de 65.7% en cas de multirécidive (plus de deux condamnations antérieures)²¹². Face aux espoirs déçus vis-à-vis de l'efficacité du modèle réhabilitatif, une conclusion s'impose pour un certain nombre d'intellectuels et d'hommes politiques. Il devient nécessaire d'engager une répression plus affirmée et, partant, de renforcer les pouvoirs régaliens et coercitifs de l'Etat.

2- Les paradigmes mobilisés par la doctrine néo-classique

334. Le scepticisme envers les théories déterministes. Depuis la fin des années 1970, aux Etats-Unis comme en Europe, de nombreux spécialistes des questions criminelles se sont élevés contre les théories déterministes. Le passage à l'acte ne découlerait pas essentiellement des conditions socio-économiques ou de la psychologie du délinquant. Si les arguments des sympathisants de la mouvance néo-classique diffèrent en de nombreux points, tous soulignent la rationalité, partielle ou totale, de ceux qui commettent des infractions. Ils en déduisent que ces derniers doivent assumer l'entière responsabilité de leurs actes. Dans un premier temps, cette conception classique de la peine s'est diffusée dans le milieu de la recherche (a). Plus récemment, dans la nébuleuse que constitue désormais le champ de l'expertise²¹³, de nouveaux spécialistes de la sécurité se sont attachés à convaincre les gouvernants en usant d'un argumentaire relativement comparable (b).

a. Les paradigmes néo-classiques portés par le milieu de la recherche

335. L'influence de la criminologie nord-américaine. Dès les années 1960, quelques criminologues commencent à mettre en doute les explications étiologiques de la délinquance et se réfèrent à nouveau à la théorie du « choix rationnel » (*rational choice*). Au travers d'une approche économique du crime, certains cherchent à valider empiriquement les conceptions utilitaristes de BECCARIA et de BENTHAM²¹⁴. En 1968, dans un article intitulé « *Crime and punishment : an economic approach* », l'économiste G. S. BECKER assimile l'acte délinquant à une activité économique ordinaire et la

²⁰⁹ SZABO D., cité in VERIN J., "La recherche conduirait-elle à abandonner la politique criminelle de réinsertion sociale ?", *op. cit.*, p. 70.

²¹⁰ En 1985, R. GASSIN porte un regard sceptique sur l'efficacité des alternatives à l'emprisonnement ou à la détention provisoire (libération conditionnelle, semi-liberté, contrôle judiciaire). S'appuyant sur des recherches anglo-saxonnes, il précise que le travail d'intérêt général n'est pas plus efficace, du point de vue de la prévention de la récidive, que les autres sanctions pénales. GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", *op. cit.* De même, M.-L. RASSAT, tout en reconnaissant les moyens dérisoires consacrés à la resocialisation, se prononce pour l'abandon pur et simple de toute idée de réinsertion. RASSAT M.-L., *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, *op. cit.*, p. 52.

²¹¹ Cité CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 168.

²¹² *Ibid.*

²¹³ CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", *op. cit.*

²¹⁴ *Supra* n°49 et s. ; ROBERT P., *La question pénale*, *op. cit.*, p. 117 et s. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 191.

stratégie de lutte contre la délinquance à une forme de politique économique²¹⁵. Le délinquant est considéré comme un acteur rationnel qui décide de passer à l'acte en fonction des gains qu'il escompte. Il agit si les avantages retirés de l'infraction sont supérieurs aux coûts associés à l'activité délinquante. L. COHEN et M. FELSON se concentrent sur les conditions du passage à l'acte et la situation précriminelle²¹⁶. La délinquance est perçue comme une simple « *activité routinière* », qui prend forme lorsque des occasions se présentent à des individus disposés à commettre une infraction²¹⁷. Les biens de la société de consommation étant plus ostensibles tout en étant moins surveillés, les occasions criminelles se multiplient. Selon les promoteurs de la théorie du choix rationnel, il convient donc de renforcer les coûts du crime pour dissuader les délinquants de passer à l'acte²¹⁸. Parmi ces coûts, ils évoquent la probabilité d'être arrêté et sanctionné, ce qui suppose de renforcer les ressources des organes de répression. Ils insistent également sur la nécessité de restaurer la force intimidante de la sanction pénale en jouant sur la fréquence et la sévérité des peines. C'est une philosophie pénale rétributive qui s'impose²¹⁹. Pour cette école de pensée, il convient de déterminer, à partir d'une rationalité quasi mathématique, un « *juste tarif* » (*just desert*)²²⁰.

A compter des années 1980, un criminologue canadien, M. CUSSON, dont les publications convaincront un nombre appréciable d'intellectuels et d'acteurs politiques français²²¹, va reprendre et amender les propositions issues de la théorie du « choix rationnel » pour fonder une « *analyse stratégique* » de la délinquance²²². S'il admet la relativité de la rationalité du délinquant²²³, il considère « *le délit comme un comportement orienté vers des résultats, ayant sa rationalité propre, compte tenu des opportunités qui s'offrent à l'auteur et de la conduite de son adversaire* »²²⁴. Refusant d'appréhender la délinquance comme un symptôme, il écarte les analyses positivistes pour opérer un retour au

²¹⁵ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 191 et s. ; OGIEAN A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 153 et s. ; ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 117 et s. ; GRANGER C., "Criminalité et science économique (évolution des recherches)", in COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, Annexe 8, op. cit., pp. 199-208. ; ALBRECHT H.J., "L'économie du droit pénal et de l'exécution des peines. Evolution et tendances de l'aspect économique du droit pénal", *R.I.C.P.T.*, 1997, pp. 17-37 ; POUPART J., "Choix rationnel et criminologie : limites et enjeux", *Sociologie et sociétés*, vol. 34, n°1, 2002, pp. 133-145 ; ROCQUET A., *De la pertinence des politiques répressives sur la formation des carrières délinquantes. Une approche analytique et empirique de la dissuasion de la délinquance juvénile de masse*, Thèse, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2002, p. 58 et s.

²¹⁶ COHEN L., FELSON M., "Social change and crime rate trends : A routine activity approach", *American Sociological Review*, 1979, vol. 44, pp. 588-608.

²¹⁷ FAGET J., *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, op. cit., p. 70 et s. ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 145 et s. ; OGIEAN A., *Sociologie de la déviance*, op. cit., p. 52 et s. ; POUPART J., "Choix rationnel et criminologie : limites et enjeux", op. cit.

²¹⁸ PRADEL J., *Histoire des doctrines pénales*, op. cit., pp. 97-98.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 97 ; PONCELA P., "Eclipses et réapparitions de la rétribution en droit pénal", in BLONDIEAU F., CHANTEUR J. et al., *Rétribution et justice pénale*, op. cit., pp. 11-18.

²²⁰ PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, op. cit., p. 162 ; KUHN A., "Evolution de la population carcérale : Etats-Unis ou Finlande : le choix est entre nos mains !", op. cit.

²²¹ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 111.

²²² CUSSON M., *Délinquants pourquoi ?*, Paris, A. COLIN, 1981, p. 60 ; *Le contrôle social du crime*, op. cit. ; *Pourquoi punir ?*, op. cit. ; *Croissance et décroissance du crime*, Paris, P.U.F., 1990 ; "L'analyse stratégique et quelques développements récents en criminologie", *Criminologie*, 1986, n°1, pp. 53-72 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 193 et s.

²²³ Pour l'auteur, le modèle idéal de rationalité se retrouve rarement dans les situations concrètes. « *Il existe des limitations radicales à la rationalité des décisions, ceci pour trois raisons : l'acteur n'a pas toujours des objectifs clairs ; les situations limitent ses choix ; et l'information lui fait défaut* » CUSSON M., *Délinquants pourquoi ?*, op. cit., p. 70 ; *Pourquoi punir ?*, op. cit., p. 109 et s.

²²⁴ CUSSON M., *Délinquants pourquoi ?*, op. cit., p. 64.

classicisme²²⁵. Face à un délinquant entièrement responsable de ses actes et pour compenser le crime, il convient de revenir à une justice rétributive²²⁶. La peine doit être proportionnelle à l'acte commis et ne pas tenir compte de la personnalité du criminel²²⁷. Pour qu'il soit dissuadé de passer à l'acte, elle doit causer plus de désagréments au condamné que les avantages qu'il comptait retirer de son crime²²⁸. Certes, il ne considère par le système pénal comme le moyen le plus efficace pour enrayer la criminalité. Il s'en explique en introduisant une variable qui constitue le cœur de son approche : la dynamique du contrôle social²²⁹. Plus que la menace de sanction que brandit l'Etat, ce sont la crainte de la désapprobation parentale, les sanctions informelles de la communauté ou des groupes de pairs qui découragent les délinquants potentiels²³⁰. L'impact de la sanction pénale sur le taux de criminalité serait beaucoup plus faible²³¹. Vu son rôle dissuasif, la répression reste néanmoins fondamentale²³² et la neutralisation ne peut être écartée des réflexions sur la pénalité²³³. Quels que soient d'ailleurs les effets dissuasifs de la sanction pénale, la peine prend tout son sens d'un point de vue philosophique. Comme DURKHEIM et son disciple P. FAUCONNET²³⁴, il assimile la sanction pénale à une « *leçon de justice* »²³⁵ qui préserve « *l'intégrité de la règle menacée par l'infraction* »²³⁶. Puisque le droit pénal joue un rôle essentiellement moral, toute faute impunie encourage, par une « *contagion du mauvais exemple* », la commission d'infractions²³⁷.

²²⁵ Selon ses propres termes, « *C'est un rejet de Lombroso au profit de Beccaria* ». *Ibid.* Néanmoins, au sujet de cette prétendue filiation avec la thèse de BECCARIA, T. PECH souligne que les rétributivistes ne retiennent de ses écrits que « *son modèle mathématique fondé sur les principes de légalité et de proportionnalité. Ils oublient volontiers que, saisies dans leur contexte historique, les propositions de Beccaria avaient d'abord vocation à mettre fin à la cruauté et aux excès des peines d'Ancien Régime et partant à les adoucir. En somme, leur « beccarianisme » est le produit d'une lecture anhistorique qui occulte les perspectives humanistes du Traité des délits et des peines* ». in "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, op. cit., p. 160.

²²⁶ CUSSON M., *Pourquoi punir ?*, Paris, Dalloz, 1987, p. 81.

²²⁷ *Ibid.*, p. 87. La détermination de la peine doit apprécier plusieurs éléments : les préjudices causés, la responsabilité du délinquant, le partage des torts lorsque incombe à la victime une partie des torts, les antécédents judiciaires de l'accusé et les circonstances aggravantes ou atténuantes. *Ibid.*, p. 158 et s.

²²⁸ « *Placé devant la décision de s'engager dans le crime, de continuer ou d'y renoncer, un individu choisira l'option qui, compte tenu de ses opportunités, comportera le plus d'avantages aux moindres coûts. C'est ainsi qu'on décidera de s'engager dans la délinquance quand les avantages de cette activité, moins ses coûts, seront plus élevés que les avantages d'une activité légitime alternative, moins les coûts de cette dernière* ». CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, op. cit., p. 267. Il identifie treize fins ou avantages du crime regroupés en quatre types : l'action (l'excitation, le jeu), l'appropriation (l'expédient, la possession, la convoitise, l'utilisation, le supplément, la fête), l'agression (la défense, la vengeance), la domination (la puissance, la cruauté, le prestige). Il identifie quatre catégories de coûts : les coûts intrinsèques du crime liés aux pertes ou inconvénients associés à la préparation ou à l'exécution du crime (argent nécessaire, expériences désagréables lors du passage à l'acte), les coûts d'ordre moral et social (sentiment de culpabilité, blâme ou exclusion de la communauté, etc.), les coûts pénaux (arrestation, incarcération), les coûts liés au style de vie criminelle (crainte constante de l'incarcération, vie de paria, déchéance, etc.). *Ibid.*, p. 262 et s. ; *Délinquants pourquoi ?*, op. cit., p. 89 et s.

²²⁹ Par contrôle social, il désigne « *l'ensemble des moyens par lesquels les membres d'une société s'imposent les uns aux autres la conformité aux règles du jeu social* ». *Ibid.*, p. 114.

²³⁰ *Ibid.*, p. 123 ; *Criminologie actuelle*, Paris, P.U.F., 1998, p. 135 et s.

²³¹ CUSSON M., *Criminologie actuelle*, op. cit., p. 138.

²³² CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, op. cit., p. 157 et s. ; *Criminologie actuelle*, op. cit., p. 140 et s.

²³³ Si celle-ci ne doit viser, en raison de son coût, que les auteurs d'infractions graves et dont la probabilité de récidive est importante, elle dispose selon lui d'un impact indéniable sur la criminalité, ne serait-ce que le temps de l'incarcération. CUSSON M., *Pourquoi punir ?*, op. cit., p. 126 et s.

²³⁴ PONCELA P., "Eclipses et réapparitions de la rétribution en droit pénal", in BLONDIEAU F., CHANTEUR J. et al., *Rétribution et justice pénale*, op. cit.

²³⁵ CUSSON M., *Criminologie actuelle*, op. cit., p. 150.

²³⁶ CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, op. cit., p. 118.

²³⁷ Pour justifier sa position, M. CUSSON reprend les propos de DURKHEIM suivant lesquels la sanction pénale sert « *à maintenir intacte la cohésion sociale en maintenant toute sa vitalité à la conscience commune. Niée aussi catégoriquement, celle-ci perdrait nécessairement son énergie si une réaction émotionnelle de la communauté ne venait compenser cette perte, et il en résulterait un relâchement de la solidarité sociale* ». Cité in *Le contrôle social du crime*, op. cit., p. 148 et s.

A la même époque, J.-Q. WILSON et G. L. KELLING introduisent la théorie de la « fenêtre brisée ». Dans un article publié en 1982 et intitulé « *Broken windows* »²³⁸, ces criminologues expliquent que ce sont les petits désordres quotidiens qui expliquent le sentiment d'insécurité et la progression de la délinquance, notamment des infractions contre les biens et des agressions sur la voie publique²³⁹. Les occupations de lieux publics par des bandes d'adolescents ou des mendiants, les comportements agressifs des jeunes à l'entrée des immeubles, les actes de vandalisme, l'usage public de drogues ou d'alcool, etc., engendrent une dégradation de la vie collective qui accentue le sentiment d'insécurité et incite au passage à l'acte délinquant. Cette désorganisation sociale accrédite l'idée que les contrôles sociaux ont disparu et que le risque est peu élevé d'être arrêté par la police²⁴⁰. Les délinquants investissent ces « *points noirs* » (*hot spots*) qui transforment progressivement les quartiers concernés en « *zones de non-droit* » (*no-go-area*) abandonnées par la police²⁴¹. Dans cette approche, les facteurs économiques et sociaux sont considérés comme des variables indépendantes du crime²⁴². Du point de vue de la politique criminelle, ces auteurs adoptent une position pragmatique visant à identifier des objectifs réalistes²⁴³. La lutte contre les désordres mineurs étant érigée au rang de priorité, la répression n'est pas perçue comme la pièce centrale du dispositif de lutte contre la délinquance²⁴⁴. Ce sont les liens sociaux de proximité, la mobilisation de la société civile qui importent. Les policiers sont donc conviés à renforcer les mécanismes informels de veille de la communauté en passant du temps à dialoguer avec les habitants, en montrant leur intérêt pour les petits désordres et en intervenant pour les faire cesser²⁴⁵.

336. L'impact de la criminologie nord-américaine sur la doctrine pénale français. Au niveau universitaire, l'adhésion des pénalistes de l'après guerre à la doctrine de la défense sociale ne fut pas unanime. Dès les années 1960, ce « *réalisme lucide* »²⁴⁶, associant les approches classiques et positivistes, n'échappe pas aux critiques²⁴⁷. Certains

²³⁸ WILSON J.-Q., KELLING G.L., "Broken windows. The police and neighborhood safety", *Atlantic Monthly*, mars 1982, pp. 29-38. Traduction française dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série 2003, pp. 229-255 ; HAUCH J.-M., "Les tendances récentes dans la criminalité, le droit pénal et la politique criminelle aux U.S.A.", *Rev. sc. crim.*, 1998, pp. 193-197 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 196 et s. ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 231 et s. ; MONJARDET D., "« Vitres cassées ». Présentation du texte de James Q. WILSON et George L. KELLING", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago : en finir avec les mythes*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 2003, pp. 16-35.

²³⁹ A l'appui de cette thèse, ils invoquent une expérience réalisée en 1969 par un psychologue de l'Université de Stanford, P. ZIMBARDO et qui a consisté à placer deux voitures sans plaque d'immatriculation et capots relevés, l'une dans un quartier mal famé de la ville de New York (le Bronx) et l'autre dans un quartier calme d'une zone résidentielle de Californie (Palo Alto). Le véhicule laissé dans le Bronx s'est vu rapidement dépouillé. En 24 heures, toutes les pièces de valeur ont été volées. Quant au véhicule immobilisé dans la zone résidentielle, il est resté une semaine sans subir le moindre dommage. Puis, le chercheur ayant volontairement dégradé le véhicule, les habitants vont rapidement prendre le relais et progressivement le détruire. GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., pp. 196-197 ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 18 et s.

²⁴⁰ Prenant l'exemple des personnes en errance, ils précisent que « *dans ses effets, le mendiant laissé à lui-même est comparable à la première vitre cassée : c'est ainsi que les agresseurs et autres voleurs, qu'ils soient occasionnels ou professionnels, sont persuadés qu'ils réduisent les chances d'être pris, ou simplement identifiés, en opérant dans des rues où les victimes potentielles sont d'avance intimidées par une ambiance préexistante* ». Cité in GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 197.

²⁴¹ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, op. cit., pp. 38-79.

²⁴² GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 198.

²⁴³ En 1975, J. Q. WILSON écrit ainsi que « *l'exigence de solutions causales (...) nous détourne des choses que le gouvernement peut raisonnablement faire* ». Cité in ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 139.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 22.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 221.

²⁴⁷ En Belgique, certains ne cachaient pas leurs réserves à l'égard d'un mouvement considéré comme hégémonique. En 1960, M. FRANCHIMONT écrit que « *depuis plusieurs années, nous sommes tellement habitués à lire que tout ce qui nous arrive de*

auteurs appartiennent à une « *tendance autoritaire-moderée* »²⁴⁸. Les professeurs MERLE et VITU développent un « *néo-classicisme nouveau* »²⁴⁹, et R. GASSIN un mouvement « *néo-pragmatique* »²⁵⁰. En puisant dans la philosophie pénale de R. SALEILLES, ils revendiquent une position modérée. S'ils entendent maintenir à la condamnation pénale son caractère rétributif traditionnel, ils rejettent le néo-classicisme antérieur et recommandent, comme la défense sociale nouvelle, d'adapter le traitement pénitentiaire à la personnalité du délinquant²⁵¹. Cette modération caractérise les publications de nombreux pénalistes à partir de la fin des années 1970, parmi lesquels J. PRADEL²⁵² et R. GASSIN²⁵³. Ce courant de pensée estime que la liberté constitue le fondement de l'acte criminel²⁵⁴. Puisque le délinquant agit en connaissance de cause, il est logique de lui infliger une peine. Pour qu'il prenne conscience de ses devoirs envers la société, il convient de blâmer sa conduite²⁵⁵. Au-delà, il ne faut « *frustrer le peuple des enseignements moraux ou civiques qui se dégagent tout naturellement des condamnations pénales* »²⁵⁶. Si ce courant de pensée n'envisage pas la répression comme l'unique moyen de répondre au crime et juge les contrôles « *extra-pénaux* » efficaces (famille, école, milieu professionnel, etc.)²⁵⁷, il valide « *l'effet intimidant authentique* »²⁵⁸

bien en droit pénal, nous le devons à la grâce toute-puissante de la Défense sociale nouvelle, que les quelques réfractaires restent confondus de la dureté de leur cœur. Et lorsqu'ils poussent le mauvais esprit jusqu'à écrire leur scepticisme et leurs réticences, ils sont tancés par les grands inquisiteurs de la doctrine nouvelle ». Cité in MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, op. cit., p. 69.

²⁴⁸ Cette classification, dont la paternité revient à S. ENGUELEGUE, affilié à la tendance « *autoritaire-moderée* » des professeurs de droit pénal comme B. BOULOC, R. GASSIN, J. PRADEL, R. MERLE. in *Les politiques pénales*, op. cit., p. 102.

²⁴⁹ MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, op. cit., p. 138.

²⁵⁰ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 582 ; "La crise des politiques criminelles occidentales", op. cit. P. ROBERT parlera à leur propos de l'émergence d'une doctrine pénale « *néo-réaliste* ». ROBERT P., *La question pénale*, op. cit., p. 117 et s.

²⁵¹ Comme l'indiquent les professeurs MERLE et VITU, « *les néo-classiques se défendent néanmoins de sombrer, comme leurs prédécesseurs, dans la métaphysique ou l'abstraction. Ils n'entendent point restaurer une conception archaïque ou sacralisée de la Justice pénale. Car ils se gardent de lier indivisiblement la responsabilité pénale à la responsabilité morale, et la responsabilité morale au libre-arbitre. Ils ne nient même pas les déterminismes qui jouent sur l'exercice de la liberté humaine. A leurs yeux, la responsabilité pénale est une notion dynamique et complexe influencée par l'avenir du délinquant autant que par son passé* ». Si la condamnation pénale rétributive doit être maintenue, le condamné doit subir, quand cela s'impose, « *un traitement criminologique conforme à sa personnalité [...]* L'infraction commande le principe de la condamnation, mais c'est la subjectivité du délinquant qui doit présider au choix de la peine ». in *Traité de droit criminel*, op. cit., pp. 140-141.

²⁵² Il considère que si la responsabilité morale préside au principe de culpabilité, la personnalité criminelle doit commander le contenu de la sentence. PRADEL J., *Histoire des doctrines pénales*, op. cit., p. 167.

²⁵³ Celui-ci refuse toute position tranchée et juge excessives les analyses portant sur l'effet zéro du traitement. Selon lui, « *il n'y a pas plus de raison de se priver des peines intimidantes lorsque celles-ci sont susceptibles d'être efficaces que des sanctions resocialisantes lorsqu'elles donnent de bons résultats* ». GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 583.

²⁵⁴ Comme l'indiquait R. MERLE, le délinquant est « *le violateur lucide du pacte social. Il est présumé maître de ses actes (...)* et dans l'exercice de cette liberté, il est censé toujours égal à son essence originelle, c'est-à-dire totalement libre et responsable ». Cité in ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 102.

²⁵⁵ C'est pour cette raison que le néo-classicisme réfute les analyses de la défense sociale, car elles « *substituent au jugement traditionnel de condamnation pénale, - qui est un jugement de valeur sur la conduite humaine, une décision d'ordre thérapeutique, exclusive de toute idée de blâme ou de référence à la responsabilité morale* ». MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, op. cit., p. 139.

²⁵⁶ Selon ces auteurs, « *une justice de défense sociale, qui abdiquerait sa fonction justicière et qui dépouillerait le crime de sa signification morale, ne risquerait-elle pas de fausser l'échelle des valeurs sociales et de contrarier le sentiment populaire de responsabilité ?* ». Ibid, p. 140. Dans le même sens, J. PRADEL considère que « *la peine ne vise pas à faire expier ou à satisfaire quelque sentiment de vengeance, mais elle a un effet d'apaisement, elle recoud le tissu social déchiré* ». Cité in ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., pp. 103-104.

²⁵⁷ GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", op. cit. Néanmoins, l'auteur regrette certaines formes de dépénalisation. La dépénalisation produirait une « *aggravation notable de la démoralisation publique sans pour autant avoir toujours évacué définitivement le problème sur le plan quantitatif* ». Par exemple, la contraventionnalisation partielle de l'émission de chèques sans provision en 1972, puis sa décriminalisation partielle en 1975 auraient habitude « *les usagers à considérer le chèque non plus comme un simple moyen de paiement, mais comme un véritable instrument de crédit* ». GASSIN R., "La crise des politiques criminelles occidentales", op. cit., p. 54.

de l'emprisonnement et reconnaît son intérêt en termes de prévention de la récidive. Sa modération explique certains rapprochements avec les positions des pénalistes sympathisants de la défense sociale nouvelle. En de nombreux points, ils partagent des points de vue similaires²⁵⁹. Cette proximité des analyses explique leur collaboration fréquente dans les cercles de réflexion et sociétés savantes (Société de législation comparée, Centre de recherche sur les politiques criminelles, Société générale des prisons, Association internationale de droit pénal, etc.)²⁶⁰.

D'autres pénalistes ont privilégié une « *tendance autoritaire-radical* »²⁶¹ qui se différencie de la précédente par son exigence de suppression de toute référence à l'idéal réhabilitatif. L'humanisme des partisans du mouvement de la défense sociale nouvelle exprimerait des « *sentiments touchants, mais à trop les généraliser peut-être angéliques* »²⁶². Certains sont allés jusqu'à lui attribuer une ambition subversive, rattachée à un communisme plus ou moins dissimulé²⁶³. Dans leur ensemble, ces auteurs se réfèrent exclusivement à la théorie du libre arbitre²⁶⁴. Face aux failles des analyses étiologiques de la délinquance et au faible impact de la prévention, la politique criminelle doit être axée sur la répression²⁶⁵. Pour J.-C. SOYER, « *il faut oser punir* »²⁶⁶. L'individualisation généralisée de la peine, la multiplication des mesures de clémence, l'adoucissement de la sévérité des peines et, plus généralement, les scrupules à punir,

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 55.

²⁵⁹ A la manière de MM. les Professeurs MERLE, VITU, PRADEL et GASSIN, M. DELMAS-MARTY pense que si le déterminisme est « *la seule manière de se représenter (donc de comprendre) le crime* », le libre arbitre est « *la seule manière de lutter contre le crime* ». DELMAS-MARTY M., *Les chemins de la répression*, op. cit., p. 151. La réprobation du crime et la condamnation pénale ont des vertus pédagogiques et symboliques, car la culpabilité produit un « *effet magique* », « *positif et heureux d'effacement du crime, d'apaisement de la colère, de dissolution de la réprobation, effet d'oubli d'où peut jaillir la réconciliation* ». *Ibid.*, p. 258. De ce point de vue, la justice est perçue comme « *un métagarant du social* », la loi étant parée des vertus de l'universalité et considérée comme porteuse des principes généraux au fondement de la société. COMMAILLE J., *Territoires de justice*, op. cit., p. 40 et s. Pour M. DELMAS-MARTY, il faut redonner confiance dans la répression pénale en reconnaissant à la société « *un vrai droit et même un devoir de punir, que les juges exerceraient sans joie, mais aussi sans complexes ni mauvaise conscience. Mieux vaut les dire coupables, responsables, et les accueillir après la peine, que les appeler déviants et les exclure définitivement* ». in *Les chemins de la répression*, op. cit., p. 260. Il n'en reste pas moins que leurs positions divergent en de nombreux points. Alors que R. GASSIN se fait réservé par rapport à une politique de dépenalisation, Mme M. DELMAS-MARTY recommande de procéder à un vaste mouvement de décriminalisation. Elle en fait le préalable nécessaire à tout renforcement de la certitude des peines et de la rationalité du système pénal. Seul un processus de décriminalisation préserverait les vertus symboliques de la sanction pénale. Le droit pénal doit rester un droit exceptionnel réservé aux cas les plus graves. « *La rareté de la menace est un élément de son efficacité et la rareté de la peine une condition nécessaire à son effet magique* ». *Ibid.*, p. 259. Elle prend néanmoins formellement ses distances vis-à-vis des thèses promues par la doctrine de la réaction sociale. La suppression du système pénal « *repose en réalité sur une croyance presque contraire. Que la justice publique est chose plus sûre, ou moins dangereuse, que la justice privée, d'une part ; que, d'autre part, cette justice est plus sûre, surtout lorsqu'elle prend la forme d'une justice « pénale » – officiellement répressive, donc nécessairement assortie de garanties que l'on peut maintenir et développer – et non d'une justice administrative* ». *Ibid.*, pp. 254-255.

²⁶⁰ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 119 et s.

²⁶¹ Dans les années 1970 et 1980, cette communauté épistémique réunit essentiellement des Professeurs de l'université Panthéon-Assas (Paris II) comme J.-C. SOYER, qui est également directeur de l'Institut de criminologie de Paris, A DECOQ et M.-L. RASSAT. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales*, op. cit., p. 102.

²⁶² *Ibid.*, p. 28.

²⁶³ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 337.

²⁶⁴ « *Cet inexpliqué, qui permet seul de comprendre le passage à l'acte, ineffable, insaisissable, mais aussi présupposé de toute action humaine, qui se connaît sans preuve, et sans lequel l'homme criminel serait intelligible* ». VARAUT J.-M., Cité in EL KHOURI A., *Le courant néo-classique dans la pensée et le droit pénal en France à l'époque contemporaine*, Thèse, Paris II, 1994, p. 160.

²⁶⁵ « *Une médecine ne devient vraiment scientifique, efficace à coup sûr, que lorsqu'elle agit sur les causes d'une maladie. On parle alors de médecine étiologique, l'étiologie étant la connaissance des causes. Mais quand la médecine ignore les causes, qu'elle ne peut donc pas être étiologique, il lui faut bien se contenter, empiriquement, de lutter contre les symptômes du mal. Médecine symptomatique, rudimentaire, dont l'action n'est pas d'ailleurs forcément dérisoire. En tout cas, elle est la seule possible* ». RASSAT M.-L., *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, op. cit., p. 142.

²⁶⁶ Cité in PRADEL J., *Histoire des doctrines pénales*, op. cit., p. 98.

conduisent à une « *dégénérescence du châtime*nt »²⁶⁷. S'ils ne rejettent pas toute idée de traitement pour les délinquants primaires et les mineurs²⁶⁸, les délinquants « *professionnels* » doivent être neutralisés²⁶⁹. Puisqu'ils ne sont pas en mesure d'être reclassés, il est inutile de les faire accéder à la libération conditionnelle, à la semi-liberté, aux permissions de sortie²⁷⁰. Parce qu'il constitue un « *trouble social* » favorisant la criminalité et des actes d'autodéfense inappropriés, il conviendrait enfin de lutter contre le sentiment d'insécurité²⁷¹.

337. L'impact de la criminologie nord-américaine sur les sciences sociales. Depuis la seconde moitié des années 1970, les théories criminologiques nord-américaines rencontrent une audience importante parmi les sociologues et les politologues. Parmi eux, S. ROCHE profite d'un crédit important²⁷². S'il n'invalide pas totalement les facteurs déterministes de la délinquance²⁷³, ce chercheur réfute la plupart des recherches expliquant la délinquance à partir des conditions socio-économiques²⁷⁴. Reprenant les théories du libre-arbitre²⁷⁵, du contrôle social et des opportunités délinquantes²⁷⁶, il considère que les analyses sur les causes sociales de la délinquance ne sont pas pertinentes pour fonder la politique criminelle²⁷⁷. A ce sujet, il juge le système pénal

²⁶⁷ RASSAT M.-L., *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, op. cit., p. 29.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 163 et s.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 189 et s.

²⁷⁰ De manière à ne pas exposer inutilement le personnel pénitentiaire, « *tout au plus devrait-on laisser subsister, mais en les enfermant dans des conditions précises et en ne leur conférant qu'une efficacité limitée, les réductions de peines pour bonne conduite* ». *Ibid.*, p. 190. Seule la peine de mort serait susceptible d'assurer la neutralisation dans quelques hypothèses (les « *grands pervers* », les « *grands professionnels* »). *Ibid.*, p. 194 et s.

²⁷¹ Pour les « *sujets médiocrement insérés socialement* », le « *trouble diffus environnant jouera le rôle de facteur déclenchant du passage à l'acte* ». *Ibid.*, p. 13.

²⁷² D'autres sociologues et politologues partagent des analyses relativement proches, parmi lesquels R. FILLIEULE et E. DEBARBIEUX. Ce dernier recourt à la théorie actionniste pour éviter « *les apories déterministes qui marquent encore trop parfois l'approche par facteurs de risque* ». Il adopte néanmoins une position nuancée aménageant une place aux vulnérabilités sociales et aux effets de la structure sociale. Il précise suivre « *la voie étroite d'une réconciliation des points de vue entre les conditions macrosociales et les interactions microlocales, n'hésitant pas à solliciter en même temps le pragmatisme de l'actionnisme et le recul de l'analyse critique* ». DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, op. cit., p. 16 et s. Néanmoins, « *Si l'on accepte l'interprétation globale de la délinquance rencontrée dans les quartiers difficiles comme un produit de l'inégalité sociale et de l'exclusion, il n'en reste pas moins que vue « au ras du sol », dans l'expérience quotidienne des habitants de ces quartiers, la violence subie a des noms, des visages, des responsables que l'explication trop globalisante excuse facilement et réifie en ignorant leurs choix pour l'action – même si ces choix sont limités* », *Ibid.*, p. 225 ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit.

²⁷³ ROCHE S., "La délinquance : tendances et mutations", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., p. 30 ; ROCHE S., *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 282 et s.

²⁷⁴ De manière emblématique, dans l'introduction de son ouvrage *Sociologie politique de l'insécurité*, il écrit que « *depuis 1950, ce sont les pays les plus riches du monde, ceux qui bénéficient des inégalités relatives les moins criantes, ceux qui disposent des systèmes de protection sociale et de santé les plus étendus, ceux qui offrent la scolarisation la plus longue (et dont la consommation moyenne d'alcool par habitant diminue régulièrement) qui sont frappés par la délinquance* ». op. cit., p. 1 ; *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 99 et s. ; *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 17 ; *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 25 ; *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 49 et s.

²⁷⁵ ROCHE S., *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 277.

²⁷⁶ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 2 et s. ; ROCHE S., *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 73 et s.

²⁷⁷ « *Même si l'on arrivait à déterminer les causes sociales de la délinquance, on n'en aurait pas besoin pour organiser des politiques de réduction de la violence. Imaginons que la démographie soit un facteur clé. Qu'allons-nous faire du surplus de ces jeunes de moins de 25 ans qui sont plus présents que la moyenne dans la périphérie des grandes villes ? Les déplacer ? Imaginons que le chômage soit un facteur décisif. Faut-il que tous ceux qui ne sont pas impliqués dans une politique de lutte contre le chômage (enseignants, policiers, éducateurs etc.) se croisent les bras en attendant sa résorption ? Imaginons que la crise de la famille soit au cœur de la délinquance. Allons-nous favoriser le mariage (fiscalement etc.), mais en sachant que cela n'empêche pas le divorce, l'interdire ?* ». ROCHE S., "Quoi faire avec les causes de la délinquance ?", *Après-demain*, n°413-414, avril-mai 1999, p. 12.

incapable de répondre à la progression continue de la délinquance²⁷⁸. La dimension dissuasive de la répression ne peut plus jouer car les magistrats, débordés par le nombre d'affaires, ne réagissent que lorsque des faits très graves se produisent²⁷⁹. Or, prenant appui sur la théorie de la « fenêtre brisée »²⁸⁰, il considère que ce sont les petits désordres, les incivilités, qui sont en cause dans la progression du sentiment d'insécurité et de la délinquance de rue²⁸¹. Ces désordres résultent de l'affaiblissement des régulations sociales, lui-même induit par la monopolisation étatique du pouvoir de punir²⁸². A l'opposé d'une stratégie répressive, il recommande de dépasser le mythe républicain et d'appuyer la politique criminelle sur les forces communautaires²⁸³. Dans une visée préventive, il privilégie le renforcement des contrôles sociaux informels, notamment le redéploiement d'une présence humaine, d'un « *garant des lieux et des règles d'usage* ». Si la répression reste un mal nécessaire « *pour affirmer les valeurs qui doivent prévaloir* »²⁸⁴, le système pénal ne peut répondre à toutes les infractions²⁸⁵, la peine dissuade peu²⁸⁶ et le renforcement de l'action policière est de faible impact²⁸⁷. Ce sont donc des réponses civiles qui doivent être privilégiées vis-à-vis des incivilités²⁸⁸. Pour conclure, il convient de préciser que cette présentation succincte des paradigmes criminologiques mobilisés par le milieu de la recherche n'épuise pas l'ensemble des théories construites depuis les années 1950. Bien d'autres chercheurs développent, à titre principal ou dans des recherches débordant la question criminelle, des arguments sur les facteurs explicatifs de la délinquance et sur les moyens propres à l'enrayer. Par ailleurs, si la présente étude s'efforce d'isoler des écoles de pensée, il est le plus souvent strictement impossible de réduire l'argumentaire d'un auteur à un courant doctrinal strictement défini. Les chercheurs combinent les paradigmes criminologiques plus qu'ils ne les opposent²⁸⁹. Ce n'est pas le cas de ceux que l'on nomme fréquemment les

²⁷⁸ Pour valider cette hypothèse, l'auteur s'appuie sur différents éléments chiffrés. Le taux d'élucidation diminuant (51% en 1950, 27.5% en 2000), le délinquant a de moins en moins de chances d'être identifié et son activité est donc de moins en moins risquée. A l'aide de différents calculs, il précise que le risque d'être réellement pris est d'environ 23% pour les atteintes aux personnes et 6% pour les vols. Une fois le filtre policier passé, la justice classe un nombre important d'affaires (entre 77 et 78% des affaires dont elle a eu connaissance dans les années 1990). Enfin, lorsque la justice donne une réponse, celle-ci n'est pas nécessairement exécutée. Le risque pénal lui semble donc mineur, ce que confirme son enquête sur la délinquance auto-déclarée auprès des 13-19 ans. Pour cette classe d'âge, le risque d'être pris par la police est évalué à moins de 2% pour les vols en magasin, 9% pour les autres vols, 6.5% pour les agressions physiques avec blessures. Les auteurs de délits peu graves (vol, dégradation, bagarre) et graves (racket, cambriolage, incendie, coups avec blessure) disent avoir été surpris par la police pour respectivement 9% et 15% d'entre eux, confrontés à un magistrat pour respectivement 2% et 5% d'entre eux. De plus, la confrontation avec un magistrat ne signifie pas qu'une sanction va être prise, et si elle est prononcée, elle peut ne pas être exécutée ou prendre la forme d'une simple admonestation. ROCHE S., "La répression en panne ?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

²⁷⁹ ROCHE S., *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 254.

²⁸⁰ *Supra* n°335.

²⁸¹ Sur la notion d'incivilités et leur incidence sur la délinquance, v. *infra* n°355 et s.

²⁸² Le citoyen serait devenu un consommateur de sécurité car « *L'Etat rend la vie confortable tout en provoquant l'apathie. Il se pose en médiateur des relations sociales, au point que deux individus ne savent plus se parler sans passer par le tiers que constitue l'Etat* ». ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 118 ; *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 116 et s.

²⁸³ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 173 et s. ; *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 221.

²⁸⁴ ROCHE S., *La délinquance des jeunes*, op. cit., p. 14.

²⁸⁵ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 57. Selon lui, la criminalisation du traitement des désordres, comme ce fut le cas pour les tags en 1994, la fraude dans les transports ou les attroupements au bas des immeubles en 2001, sature le système pénal. Puisqu'il est matériellement impossible pour la justice d'absorber toutes les nouvelles affaires, la pénalisation renforce les accusations de laxisme adressées aux magistrats. *Ibid.*, p. 177.

²⁸⁶ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 71.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 229.

²⁸⁸ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 65.

²⁸⁹ Par exemple, la théorie du choix rationnel n'est pas absente des analyses de P. ROBERT, celui-ci reconnaissant l'incidence des opportunités de prédation. ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 120 et s. A l'opposé, la plupart des

« nouveaux spécialistes » de la sécurité. Appartenant le plus souvent au champ de l'expertise ou au monde de l'administration, ceux-ci affirment des positions bien plus radicales.

b. Les approches développées par de nouveaux « spécialistes » de la sécurité

338. Des « experts » issus des administrations régaliennes de l'Etat. Depuis quelques années, de nouveaux « experts » de la sécurité tendent à s'imposer sur la scène médiatique et politique²⁹⁰. Quelques policiers, investis ou non dans des sections syndicales, incitent les gouvernants à durcir la répression. « *Communicateurs autorisés, ils se réclament d'une expertise pragmatique portée par « la voix du terrain », relevant conjointement d'une forme d'expertise provenant « de » la police ou agissant « sur » la police* »²⁹¹. Le Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de la police nationale (S.C.H.F.P.N.) produit diverses publications qui « *visent à investir par le haut le terrain du débat public sur la sécurité* »²⁹². Il en va de même pour L. BUI TRONG, commissaire, ancienne responsable de la section « villes et banlieues » des Renseignements généraux et instigatrice de la désormais célèbre « échelle des violences urbaines »²⁹³. Celle-ci dénonce la « *désacralisation de toutes les formes d'autorité, dans la société civile comme dans l'Etat. Les repères se brouillent, et seul semble subsister l'individu, porteur de droits transformés en créances. La justice se désintéresse des méfaits de cet individu envers ses concitoyens [...]; elle ne s'émeut pas davantage des atteintes à la puissance publique elle-même ; seule semble lui importer la garantie des droits du citoyen contre les risques d'arbitraire de l'Etat* »²⁹⁴. L'idéologie et les sciences humaines auraient « *fini par imposer l'idée d'une quasi-irresponsabilité des*

chercheurs affiliés à la mouvance néo-classique manifestent un souci de la nuance en ne faisant pas du renforcement de l'intervention répressive de l'Etat le seul moyen d'enrayer la délinquance.

²⁹⁰ MUCCHIELLI L., *Violence et insécurité. Fantômes et réalités dans le débat français*, op. cit., p. 26 et s. ; MUCCHIELLI L., "L'expertise policière de la « violence urbaine », sa construction intellectuelle et ses usages dans le débat public français", *Déviance et Société*, 2000, vol. 24, n°4, pp. 351-375 ; RIMBERT P., "Les managers de « l'insécurité ». Production et circulation d'un discours sécuritaire", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., pp. 161-201 ; DUBET F., "Délinquance et sécurité : note critique", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 581-590.

²⁹¹ CHALUMEAU E., GLORIEUX P., "L'expertise en matière de sécurité", op. cit., p. 405.

²⁹² *Ibid.* L'un de ses membres, R. BOUSQUET, s'inspire de la théorie de la vitre brisée pour démontrer l'impact des incivilités sur la délinquance. D'après ses observations, la violence urbaine deviendrait plus rationnelle et le développement de l'économie souterraine permettrait à des bandes structurées d'évoluer vers le grand banditisme. Dans une « spirale de déclin », la professionnalisation de la délinquance provoquerait le passage du quartier sous contrôle mafieux et le conduirait « vers la sécession ». Du point de vue de la politique criminelle, son engagement syndical n'est sans doute pas étranger au fait qu'il dénonce l'absence d'augmentation du budget de la police et de la gendarmerie. La progression de la délinquance et la perte d'efficacité répressive s'expliqueraient en partie par la diminution des gardes à vue et des mises en détention. Si certaines mesures alternatives aux poursuites emportent son adhésion (médiation pénale, travail d'intérêt général, réparation), il rejette les alternatives qui, comme le rappel à la loi, ne comportent pas de réelles sanctions. Cette simple « réprimande verbale », qualifiée de « mesure placebo », alimenterait les sentiments d'abandon des victimes et d'impunité des auteurs. Pour enrayer la délinquance juvénile, il faudrait lutter contre l'absentéisme scolaire facilité par « le laxisme généralisé des parents et des enseignants », voire, en cas de négligence grave en ce domaine, mettre en cause la responsabilité pénale personnelle du chef d'établissement. Il propose d'élargir le champ de la détention provisoire pour les mineurs et d'incarcérer ceux d'entre eux qui auraient fugué des centres de la protection judiciaire de la jeunesse. BOUSQUET R., *Insécurité : nouveaux risques. Les quartiers de tous les dangers*, Paris, L'Harmattan, 1998 ; *Insécurité : nouveaux enjeux. L'expertise et les propositions policières*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; *Insécurité. Sortir de l'impasse*, Paris, Laffont, avril 2002. Les propositions du S.C.H.F.P.N. ne se limitent pas au domaine policier. Par exemple, il a publié en octobre 1995 un rapport sur la « violence des mineurs ». Ce syndicat « se fait tour à tour criminologue, statisticien, cartographe – quand il s'agit de redessiner les ZEP – ou arbitre – quand il s'agit de distribuer des bons et des mauvais points à tel ou tel département ». GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, Paris, Hachette, 1996, p. 76.

²⁹³ *Infra* n°360.

²⁹⁴ BUI TRONG L., *Violence : les racines du mal*, Paris, Le Relié, mars 2002, pp. 9-10.

personnes »²⁹⁵. Au sujet des infractions commises par les jeunes des quartiers sensibles, la « pitié » tendrait à prévaloir du seul fait qu'ils appartiennent à « un milieu socialement et culturellement défavorisé »²⁹⁶. A l'opposé de ce qu'elle nomme « les naïvetés de mai 68 »²⁹⁷, elle encourage une restauration de l'autorité de l'Etat, notamment auprès des jeunes, auxquels il convient de rappeler les limites à ne pas franchir, les lieux et les règles à respecter²⁹⁸. La progression des violences urbaines²⁹⁹ s'expliquerait particulièrement par la délinquance des mineurs d'origine étrangère³⁰⁰, les « français de souche » étant sous-représentés parmi leurs auteurs³⁰¹. Ces différents experts se caractérisent pas leur inscription dans une perspective républicaine. S'ils précisent qu'il est nécessaire d'associer la société civile aux politiques de lutte contre la délinquance, tous soulignent les dangers d'une municipalisation et d'une privatisation trop importantes de la sécurité. Ils récusent tout système de politique criminelle qui ne ferait pas de l'Etat le principal responsable de la sécurité³⁰².

339. Des « experts » issus de la sphère privée. Ceux-ci se distinguent des premiers par leur moindre adhésion à la doctrine républicaine et par leur soutien en faveur des initiatives privées. Pour le reste, ils dressent le même constat sur l'évolution de la délinquance et prônent le même retour à une répression plus affirmée. On compte parmi eux A. BAUER, consultant privé en sécurité urbaine et président de l'Observatoire national de la délinquance³⁰³. Dans un ouvrage co-écrit à l'aide d'un journaliste, X. RAUFER, cet expert s'inquiète du règne sans partage de délinquants « toujours plus jeunes, toujours plus violents, toujours plus récidivistes »³⁰⁴. La réalité criminelle serait pire que l'image véhiculée par les statistiques ou les enquêtes de victimation³⁰⁵, à tel point qu'ils comparent l'insécurité en France à un « champ de bataille comportant trois fronts : les

²⁹⁵ « A force d'expliquer les conduites, de démontrer les conditionnements liés aux situations sociales et familiales, de démonter les mécanismes de l'inconscient et de dénoncer les cruautés parentales, on vide de son sens la notion de faute. Ce n'est plus la victime que l'on plaint, mais « l'auteur », que l'on appelle plus le « coupable » : tout le vocabulaire moral, considéré comme politiquement incorrect car stigmatisant et attentatoire à la dignité de la personne « mise en cause » ou mise « en examen » (et non plus inculpée), est en recul ». *Ibid.*, pp. 17-18.

²⁹⁶ BUI TRONG L., *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*, Paris, Bayard, octobre 2000, p. 74.

²⁹⁷ BUI TRONG L., *Violence : les racines du mal*, *op. cit.*, p. 27.

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 12.

²⁹⁹ Sur la notion de violences urbaines, *Infra* n°360.

³⁰⁰ Par le biais de son « échelle des violences urbaines », elle tente de démontrer que ce type de phénomènes est rare dans les quartiers où le taux de population étrangère est très inférieur à la moyenne nationale. Elle en conclut que l'agitation dans les quartiers entretient un lien avec l'immigration. BUI TRONG L., *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*, *op. cit.*, p. 165.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 167.

³⁰² BUI TRONG L., *Violence : les racines du mal*, *op. cit.*, p. 96 ; BOUSQUET R., *Insécurité. Sortir de l'impasse*, *op. cit.*, p. 276.

³⁰³ *Supra* n°233.

³⁰⁴ BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 7^e éd., 2002, p. 4. Ils partent du constat que les violences urbaines s'aggravent là où elles existaient déjà et apparaissent là où elles étaient absentes (à Paris intra-muros, en province). Au-delà des quartiers sensibles, les établissements scolaires seraient plongés dans le « chaos », des professeurs seraient « poignardés dans des classes transformées en cage aux fauves » et les transports seraient devenus de véritables « coupe-gorge ». Ces auteurs insistent particulièrement sur la « dimension ethnographique des violences urbaines ». Ils établissent une étroite corrélation entre délinquance et origine étrangère, notamment nord-africaine, voire entre délinquance et religion, avec la dénonciation du communautarisme islamique. *Ibid.*, p. 18 et s. ; RAUFER X., *L'explosion criminelle. Les réponses*, Paris, Valmonde, 2002.

³⁰⁵ Ils partent du constat que les violences urbaines s'aggravent là où elles existaient déjà et apparaissent là où elles étaient absentes (à Paris intra-muros, en province). Au-delà des quartiers sensibles, les établissements scolaires seraient plongés dans le « chaos », des professeurs seraient « poignardés dans des classes transformées en cage aux fauves » et les transports seraient devenus de véritables « coupe-gorge ». Ces auteurs insistent particulièrement sur la « dimension ethnographique des violences urbaines ». Ils établissent une étroite corrélation entre délinquance et origine étrangère, notamment nord-africaine, voire entre délinquance et religion, avec la dénonciation du communautarisme islamique. *Ibid.*, p. 18 et s. ; RAUFER X., *L'explosion criminelle. Les réponses*, Paris, Valmonde, 2002, p. 11.

cités chaudes, les transports, les établissements d'enseignement »³⁰⁶. Dans les quartiers se créeraient des « zones de non-droit ». Des « gangs », des groupes organisés de type mafieux imposeraient, « par l'intimidation ou la force, un « ordre » parallèle ou concurrent de l'ordre républicain »³⁰⁷. Les violences urbaines constitueraient donc le « moteur » de la criminalité générale³⁰⁸. Cette explosion criminelle s'expliquerait par la « culture de l'excuse » qui prédomine en France³⁰⁹. Des milliards de francs seraient consacrés à la prévention, sans contrôle sérieux et « par le truchement de travailleurs sociaux, issus, le plus souvent, de milieux anarchisants ou trotskistes »³¹⁰. L'Education nationale minimiserait les problèmes de violence scolaire et cèderait à « la loi de la rue »³¹¹. A l'identique, la justice serait laxiste et aurait « sombré dans le tout-social »³¹². La police serait dès lors empêchée de faire jouer l'effet dissuasif de la sanction. Quant à la prison, il s'agirait d'une sorte de « club de gentleman » pour jeunes de banlieue³¹³. A partir de la maxime populaire suivant laquelle « qui vole un œuf vole un bœuf », ils précisent qu'en l'absence de toute répression, les délinquants passent progressivement du vol ou de la consommation de haschisch aux braquages et autres infractions graves³¹⁴. Briser ces carrières délinquantes suppose de s'inspirer du modèle New-Yorkais³¹⁵. Ils prônent un renforcement des effectifs policiers et l'application d'une politique pénale ferme, y compris pour les activités délictueuses de faible gravité³¹⁶. L'« arsenal pénal » doit être utilisé comme un instrument d'intimidation et de responsabilisation à l'encontre des parents qui ne réagissent pas face aux agissements de leurs enfants³¹⁷. Malgré de nombreuses failles méthodologiques³¹⁸, leurs analyses sont devenues en quelques années des références incontournables pour l'action.

340. Conclusion. Au terme de cette présentation des principaux paradigmes criminologiques mobilisés par le milieu de la recherche et de l'expertise, on s'aperçoit que les positions défendues par le mouvement de la défense sociale nouvelle se trouvent concurrencées par des argumentaires partageant le souci commun d'affermir la répression pénale. En réalité, cette popularité contemporaine de la mouvance néo-classique s'explique moins par les résultats concluants de leurs recherches, que par l'émergence d'un contexte politique

³⁰⁶ RAUFER X., *L'explosion criminelle. Les réponses*, Paris, Valmonde, 2002, p. 63.

³⁰⁷ BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, op. cit., p. 24. La situation serait telle que des « livraisons massives d'armes de guerre, souvent d'armes lourdes » auraient lieu dans les quartiers. RAUFER X., *L'explosion criminelle. Les réponses*, op. cit., p. 57.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 21.

³⁰⁹ Ils en attribuent la responsabilité aux errances d'une politique criminelle marquée par « l'aveuglement idéologique [...], mais surtout les pieuses intentions, le désir méritoire de ne pas stigmatiser des populations déjà défavorisées, le bon cœur poussant à morigéner plutôt qu'à sanctionner ; enfin, la croyance en une maxime médicale – en l'occurrence trompeuse – selon laquelle le préventif est moins destructeur que le curatif ». BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, op. cit., pp. 4-5.

³¹⁰ RAUFER X., *L'explosion criminelle. Les réponses*, op. cit., p. 77.

³¹¹ *Ibid.*, p. 70.

³¹² *Ibid.*, p. 86.

³¹³ BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, op. cit., p. 31.

³¹⁴ RAUFER X., *L'explosion criminelle. Les réponses*, op. cit., pp. 55 et 154.

³¹⁵ BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, op. cit., p. 53 ; *Infra* n°366.

³¹⁶ Selon eux, une saturation policière ne suffit pas à garantir une baisse de la délinquance. « Passé une phase initiale de prudence, les malfaiteurs constatent qu'une présence policière passive, sans répression ferme à la clé, ni condamnations à de vraies peines de prison réellement purgées, est au fond inoffensive ». *Ibid.*, p. 64.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 91 et s.

³¹⁸ Pour justifier leurs hypothèses, ces auteurs mobilisent uniquement, outre les statistiques policières, des articles journalistiques et des comptes-rendus de faits divers. Aucun de leurs ouvrages ne contient de références précises à des recherches criminologiques menées en France ou ailleurs.

dominé par des tendances plus conservatrices³¹⁹. Dans ce contexte, tout discours dissident semble suspect, notamment celui des sociologues qui constituent désormais des « cibles » privilégiées³²⁰. Parmi ceux qui placent la théorie du choix rationnel au centre de leur réflexion, les nouveaux experts de la sécurité rencontrent une écoute particulièrement attentive de la part des médias³²¹ et des groupes politiques. A leur attention, ils proposent bien plus qu'ils ne justifient des sortes de « recettes » d'action publique aisément reproductibles.

§2- Une remise en cause politique

341. Du traitement social de la délinquance à la « tolérance zéro ». Durant les années 1960 et 1970, les clivages idéologiques au sujet de la question pénale étaient particulièrement forts (A). Au fil du temps, les préoccupations de la population pour l'ordre auront néanmoins raison de l'approche sociale promue par la gauche de gouvernement. Pour ne pas se couper de l'électorat populaire, ses représentants ont amendé un certain nombre de leurs présupposés idéologiques. Comme leurs homologues de droite, la plupart n'hésitent plus à s'exprimer sur la nécessité de réinvestir la répression du crime. Depuis ce repositionnement idéologique, des hommes politiques de tous bords empruntent un registre de fermeté et s'engagent à restaurer l'autorité punitive de l'Etat (B).

A. La force traditionnelle des clivages idéologiques

342. La nature des clivages idéologiques. Des années 1960 à la seconde moitié des années 1980, le clivage politique qui sépare les partis de gauche et de droite recoupe le traditionnel couple guérison-punition³²². La droite française affiche alors son souci pour l'ordre et développe une stratégie pénale qui prend appui sur les enseignements de la doctrine néo-classique (1). A l'opposé, la gauche discrédite les mécanismes d'un Etat policier indifférent aux conditions socio-économiques qui expliquent la délinquance. De ces positions inconciliables découle l'absence de consensus politique lors des réformes pénales de l'époque (2).

³¹⁹ POUPART J., "Choix rationnel et criminologie : limites et enjeux", *op. cit.*, p. 135.

³²⁰ Les hommes de gouvernement leur reprochent « leur discours « intellectuel », déconnecté des réalités du terrain, leur enfermement dans le « politiquement correct » qui les mènerait à l'autocensure et à la partialité. [...] Les analyses cherchant à comprendre les causes de la délinquance ou les travaux avançant des raisons sociales à la déviance sont discréditées moins sur leurs méthodes ou sur leurs résultats que sur les principes [...] Loin d'être considéré en observateur neutre, le chercheur constitue le repoussoir idéal face à l'affichage de politiques sécuritaires simplistes et démagogiques ». MOUHANNA C., "Au-delà des controverses stériles", *op. cit.*, pp. 572-573.

³²¹ Comme le note M. WIEVIORKA, pour capter et garder l'attention de leurs lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs, les médias apprécient une certaine radicalisation des positions. « Mieux vaut, dans cette perspective, une parole qui dénonce ou soupçonne qu'une parole qui propose ou construit ». in "Le sociologue et l'insécurité", *op. cit.*, p. 568.

³²² MUCCHIELLI L., "Postface. Penser le crime", in MUCCHIELLI L. (dir.), *Histoire de la criminologie française*, *op. cit.*, p. 464 ; TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.* ; REY H., "La sécurité dans le débat politique", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, *op. cit.*, pp. 25-32.

1- La doctrine néo-classique mobilisée par la droite de l'échiquier politique

343. Un rejet de la philosophie du traitement. Ce sont les hommes classés à droite de l'échiquier politique qui se sont saisis les premiers de la doctrine néo-classique pour rejeter le modèle de politique criminelle promu par le mouvement de la défense sociale nouvelle. Ces derniers appréhendent l'acte criminel comme l'expression d'une nature mauvaise que seule la sanction peut éventuellement prévenir³²³. La délinquance dériverait du dérèglement des mœurs et de la crise de l'autorité, notamment dans la famille. Dès 1963, M. FOYER, professeur de droit civil et Garde des Sceaux, estime nécessaire de prendre parti contre la doctrine de la défense sociale nouvelle et se déclare favorable à un modèle rétributif³²⁴. Dans cette optique, il choisit de freiner les mesures d'aménagement de peines, de limiter le recrutement des éducateurs chargés de la probation et de soumettre une nouvelle catégorie de détenus (« *les détenus particulièrement signalés* ») à une surveillance accrue de l'administration pénitentiaire³²⁵. Pour justifier ses options politiques répressives, le gouvernement gaulliste s'appuie sur les événements de la guerre d'Algérie et le nouveau terrorisme de gauche³²⁶. Il prend alors ses distances avec les spécialistes du droit pénal³²⁷. L'élection du Président G. POMPIDOU et la nomination de son nouveau Garde des sceaux, R. PLEVEN, marqueront un renouveau temporaire des thèses de la défense sociale nouvelle dans la rhétorique politique³²⁸.

Rapidement, les pénalistes les plus conservateurs vont rencontrer à nouveau un accueil favorable auprès des hommes de gouvernement³²⁹. Dès l'accession de V. GISCARD D'ESTAING au pouvoir, le ministre de l'Intérieur, M. PONIATOWSKI, stigmatise les permissions de sortie accordées par le juge de l'application des peines, dénonce les prisons « quatre étoiles » et en appelle à un renforcement de la répression³³⁰. L'opinion publique partage ses positions. En 1978, la première grande enquête électorale menée par le C.E.V.I.P.O.F. démontre que 63% des français estiment que les tribunaux ne sont pas assez sévères avec les jeunes délinquants³³¹. A. PEYREFITTE, Garde des sceaux de 1977 à 1981, s'appuie sur les conclusions du rapport du Comité d'études sur la violence qu'il a présidé³³² et s'affirme comme le chef de file du courant néo-classique³³³. Il refuse de

³²³ Selon R. REMOND, « *L'Homme de droite serait moins porté à croire à la possibilité de réintégration des criminels, et plus enclin à établir une distinction tranchée entre innocents et coupables* ». Cité in TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., p. 182.

³²⁴ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 336.

³²⁵ En 1965, 48 comités de probation sur 116 disposaient d'au moins un agent de probation à temps plein. ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 77.

³²⁶ PINATEL J., *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, op. cit., p. 104.

³²⁷ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 77.

³²⁸ *Ibid.*, p. 78.

³²⁹ *Ibid.*, p. 15.

³³⁰ *Ibid.*, p. 79.

³³¹ TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

³³² S'il aménage une place à la philosophie du traitement et tient compte des dimensions sociales de la délinquance³³², ce rapport s'inspire partiellement des thèses néo-classiques. Tout en relativisant le lien entre chômage et criminalité, le Comité insiste sur le calcul de risque effectué par le délinquant (risque d'être pris, poursuivis, condamnés). D'après ses membres, « *à moins d'avoir à faire à des être irrationnels, ce qui est plutôt exceptionnels en matière criminelle, la plupart des délinquants se livrent, en fait, préalablement à leurs forfaits, à une analyse de type coût-avantage* ». COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, t. 2, op. cit., p. 235. Or, ce risque s'amointrait dans un contexte d'« *érosion du caractère dissuasif de la sanction par la perte de sa crédibilité* ». *Ibid.*, p. 139 ; L'octroi inconsidéré de mesures de réduction de peines, de libérations conditionnelles et l'exercice du droit de grâce choquent l'opinion publique et accroît leur sentiment d'insécurité. *Ibid.*, p. 144 ; S'appuyant sur les analyses durkheimiennes, le rapport précise que « *par le châtement, la société rétablit la confiance des citoyens et supprime le doute perturbateur que le crime avait semé. La frontière entre le bien et le mal, entre le juste et l'injuste est de nouveau tracée* ». *Ibid.*, p. 324.

³³³ PEYREFITTE A., *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit.

réduire le délinquant à son milieu, à son éducation, à ses antécédents, bref à tout ce qui peut éliminer sa liberté et sa responsabilité³³⁴. Plutôt que d'« institutionnaliser l'indulgence »³³⁵, il s'engage à appliquer une justice ferme, rapide et certaine³³⁶. A cet effet, et de manière à répondre à une campagne de presse hostile aux permissions de sortie, la loi du 22 juillet 1978 établit des « *peines de sûreté* » incompressibles et restreint les pouvoirs du juge de l'application des peines en matière d'aménagement des peines³³⁷. L'heure est à l'aggravation des condamnations et au resserrement de la discipline pénitentiaire. Entre 1976 et 1980, la population pénitentiaire croît de 20%³³⁸.

2- Les oppositions idéologiques au sujet de la politique pénale

344. L'opposition de gauche face à des stratégies pénales jugées sécuritaires : l'exemple de la loi « sécurité et liberté » du 2 février 1981. Traditionnellement, la gauche perçoit le délinquant comme un être perfectible, marqué par des forces extérieures qui s'imposent à lui³³⁹. Si les positions des élus sont moins clivées qu'il n'y paraît³⁴⁰, ses militants et sympathisants sont majoritairement hostiles aux propositions de la droite en matière de lutte contre la délinquance³⁴¹. Durant les années 1970, ils voient dans l'insécurité une machine de guerre électorale de la droite pour faire oublier la crise et légitimer un Etat policier³⁴². Ces conflits partisans se sont particulièrement manifestés lors du processus d'adoption de la loi « sécurité et liberté »³⁴³. Promulguée le 2 février 1981, sa philosophie est ouvertement dissuasive et rétributive³⁴⁴. « *On est en présence d'un dispositif d'élimination clairement affiché. Le néologisme sécuritaire fait à ce moment son entrée définitive dans le vocabulaire politique et journalistique* »³⁴⁵. Certes, cette stratégie répressive affronte des critiques au sein même de la majorité. J. CHIRAC et

³³⁴ PEYREFITTE A., *Les chevaux du lac Ladoga*, op. cit., p. 46.

³³⁵ *Ibid.*, p. 60.

³³⁶ Cité in ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 104.

³³⁷ DELMAS-MARTY M., *Les chemins de la répression*, op. cit., p. 90 et s. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 79.

³³⁸ GASSIN R., "La criminologie et les tendances modernes de la politique criminelle", op. cit.

³³⁹ TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

³⁴⁰ Certaines positions des élus communistes de l'époque suffisent à démontrer que les étiquettes partisans ne suffisent pas à isoler des doctrines unitaires en matière de sécurité. En décembre 1980, le maire communiste de Vitry-sur-Seine ordonne la destruction d'un foyer destiné à des travailleurs maliens chassés d'une autre commune dirigée par la droite. En février 1981, le maire de Montigny-lès-Cormeilles organise une « *croisade contre la drogue* » et dénonce publiquement une famille marocaine, soupçonnée (à tort), de trafic. Les élus communistes revendiquent alors l'implantation de commissariats dans les communes qu'ils gèrent et le renforcement des effectifs policiers. Dès 1983, la ville de Vitrolles, dirigée par un élu communiste, dispose d'une police municipale armée. REY H., "La sécurité dans le débat politique", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, op. cit. MOUHANNA C., "Coproduction, cohérence ou concurrence ? Réflexions sur la coopération élus/policiers en matière de sécurité", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., pp. 103-120.

³⁴¹ En 1978, la proportion de personnes estimant que les tribunaux n'étaient pas assez sévères avec les jeunes délinquants variait considérablement suivant l'autopositionnement politique gauche - droite : 35% à l'extrême gauche, 47% à gauche, 60% au centre gauche, 67% au centre, 72% au centre-droit et 83% à droite. TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", op. cit.

³⁴² ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 125.

³⁴³ CIMAMONTI S., *Le processus d'élaboration de la loi « sécurité et liberté ». Essai d'analyse sociologique*, Aix-Marseille, P.U.A.M., 1982.

³⁴⁴ Ce texte se caractérise par différents traits : prolongation des délais de garde à vue, extension du champ d'application de certaines incriminations, création d'incriminations nouvelles, multiplication des circonstances aggravantes et limitation des effets des circonstances atténuantes, élévation des minima des peines encourues, extension du champ de la récidive, extension du recours aux périodes de sûreté, etc. GASSIN R., "La criminologie et les tendances modernes de la politique criminelle", op. cit.

³⁴⁵ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 80.

P. SEGUIN manifestent leur opposition en refusant de voter la loi³⁴⁶. Au niveau universitaire, la plupart des sympathisants de la mouvance néo-classique jugent la loi excessive³⁴⁷. Néanmoins, c'est à gauche que les critiques sont les plus virulentes. Les Partis communiste et socialiste dénoncent l'arbitraire et le caractère excessif du texte, l'absence de prise en compte des causes réelles de la violence, le sacrifice de la prévention et de la réinsertion sociale³⁴⁸. Durant la campagne présidentielle de 1981, F. MITERRAND s'engagera à briser cet édifice répressif. A cet effet, le Parlement adoptera la loi du 10 juin 1983 portant abrogation ou révision de certaines dispositions de la loi n°81-82 du 2 février 1981³⁴⁹. S'agissant du prononcé de la peine, toutes les mesures restrictives édictées en 1981 (limitation des cas de suspension de peine, réduction des possibilités d'octroi du sursis, etc.) sont abrogées. Quant à l'exécution des peines, la loi du 10 juin 1983 assouplit la période de sûreté introduite en 1981 et restaure les pouvoirs du juge de l'application des peines. Ces réformes se traduiront par une radicalisation des positions de la droite³⁵⁰. La politique pénale de la gauche subit un flot de critiques de la part des intellectuels, des organisations professionnelles et des hommes politiques conservateurs. En 1982, J.-C. SOYER dénonce les « *tares et les excès d'un droit pénal émasculé : peines dénuées de toute force dissuasive puisqu'on la veut indolore en vue de la rééducation, fétichisme naïf de la prévention* »³⁵¹. Depuis lors, ces divergences se sont considérablement amenuisées, au point que l'on observe parfois, dans la période la plus récente, un alignement entre les rhétoriques politiques de droite et de gauche.

³⁴⁶ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 320.

³⁴⁷ Lors du XIX^e Congrès de criminologie à Paris II en décembre 1980, R. GASSIN dénonce dans son rapport la crispation de la politique répressive à l'œuvre depuis 1978, la démagogie et l'idéologie que sous-tend la loi sécurité et liberté. Certains universitaires ayant participé au Comité d'études sur la violence refuseront également la filiation établie par A. PEYREFITTE entre les conclusions du rapport et la loi sécurité et liberté. Le 21 mai 1980, huit juristes publient dans *Le Monde* un appel contre le projet de loi, parmi lesquels P. ARPAILLANGE, R. BADINTER, J. LEAUTE, G. LEVASSEUR et J. RIVERO. Le 20 juin 1980, pour manifester son opposition, le président de l'Institut de criminologie de Paris, le Professeur J. LEAUTE, démissionne de la Commission de révision du Code pénal et du Comité national de prévention de la délinquance. ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., pp. 359-360. D'autres approuvent néanmoins publiquement le projet, notamment A. DECOCQ, G. STEFANINI, M.-L. RASSAT. Cette dernière considère que le législateur a fait l'objet d'une trop grande timidité. « *Cette loi que l'on a accusé d'être répressive, oppressive voire fascisante, est en réalité une extraordinaire démonstration de la mauvaise conscience à laquelle on a bien du mal à échapper dans la lutte contre le crime* ». in *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, op. cit., p. 77. ; CIMAMONTI S., *Le processus d'élaboration de la loi « sécurité et liberté »*, op. cit.

³⁴⁸ CIMAMONTI S., *Le processus d'élaboration de la loi « sécurité et liberté »*, op. cit. ; GUINCHARD S., "Une certaine idée de la sécurité et de la liberté en France à travers vingt ans de discours politiques sur le sentiment d'insécurité", in *Une certaine idée du droit*, Mélanges offerts à André DECOCQ, Paris, Litec, 2004, pp. 311-325.

³⁴⁹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 106 et s.

³⁵⁰ REY H., "La sécurité dans le débat politique", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, op. cit.

³⁵¹ Cité in ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 111. En 1985, J.-C. SOYER et A. DECOQ écriront également que « *le socialiste se proclame hostile à la répression des crimes et des délits qu'il se flatte de prévenir. Ont-ils été commis ? il aperçoit une seule réaction possible à l'égard des coupables, seraient-ils des assassins, des violeurs, des bourreaux (...). A peine arrivé au pouvoir, il accorde une amnistie « généreuse », la complète par de multiples grâces, abolit la peine de mort, supprime les juridictions qu'il appelle "d'exception"* ». Cités in *Ibid.*, p. 92.

B. La dissolution progressive des clivages politiques depuis la seconde moitié des années 1980

345. La généralisation d'une lecture morale de la délinquance. A partir de la seconde moitié des années 1980, la sécurité devient un sujet hautement politisable³⁵². Face à la progression de la délinquance et de la demande sociale de sécurité, les hommes de gauche, essentiellement du Parti socialiste, entrevoient la nécessité de réinvestir la question de la sécurité. Pour répondre aux attentes de la population, ils ont reformulé un certain nombre des présupposés idéologiques du Parti. Au lieu de présenter le délinquant comme une victime de la structure sociale, ses représentants insistent davantage sur la responsabilité personnelle de ceux qui passent à l'acte et sur les bienfaits des mécanismes de répression (1). Ce renversement idéologique explique le rapprochement, si ce n'est la similarité, des représentations, des valeurs et des normes d'action mobilisés par les partis de gouvernement en matière de sécurité (2).

1- Un durcissement des positions de la gauche de gouvernement

346. L'appropriation de la thématique de la sécurité à partir des années 1980. Dès les premières années de la décennie, quelques voix discordantes se font entendre au sein du Parti socialiste. G. BONNEMAISON entame un travail d'acculturation politique en direction de ses homologues socialistes pour qu'ils reconnaissent la réalité du sentiment d'insécurité³⁵³. Tout en jugeant la prévention et les peines de substitution à l'incarcération plus efficaces et moins onéreuses, la Commission des maires insiste sur une fonction essentielle de l'appareil répressif, celle de « *maintenir le consensus national autour d'un certain nombre de valeurs sur lesquelles est basée la vie commune, de conforter la solidarité nationale* »³⁵⁴. Face à la progression de la droite aux élections municipales de 1983, les élus socialistes vont mesurer l'importance des questions de sécurité pour mobiliser l'électorat. Le discours de la gauche commence alors à s'infléchir. Les leaders socialistes reconsidèrent leurs représentations de la délinquance et modifient leurs orientations en matière de politique criminelle. En 1983, le porte-parole du gouvernement précise que les socialistes ne doivent plus être « *angéliques* » sur le problème de la délinquance et qu'ils doivent restaurer le principe de responsabilité individuelle des délinquants³⁵⁵. Malgré les promesses de F. MITERRAND³⁵⁶, la loi sécurité et liberté ne sera que partiellement abrogée³⁵⁷.

³⁵² ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 154 et s.

³⁵³ *Supra* n°93.

³⁵⁴ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, op. cit., p. 30.

³⁵⁵ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 95.

³⁵⁶ Le Président de la République a déclaré en conseil des ministres, le 21 avril 1982, « *On ne corrige pas une mauvaise loi, on l'abroge* ». Le garde des sceaux, R. BADINTER, a également précisé dans une circulaire du 21 juillet 1981 qu'il entendait abroger les « *dispositions les plus dangereuses pour les libertés, telles que celles qui concernent les contrôles d'identité, la prolongation de la garde à vue au-delà des quarante-huit heures, les incriminations trop imprécises, la possibilité de dessaisir le juge d'instruction en matière criminelle, la saisine qui sera remplacée par une procédure différente* ». Cités in WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 107.

³⁵⁷ Seuls onze des cent articles de la loi ont été supprimés par le législateur le 10 juin 1983. Entre autres, les parlementaires socialistes ont conservé le délai de quatre jours de garde à vue en cas d'usage ou de trafic de stupéfiants. Ils ont peu modifié les dispositions relatives aux contrôles d'identité et établi en remplacement de la saisine directe une procédure sensiblement équivalente. WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 108 ; ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 149.

En 1986, l'enjeu de la sécurité s'impose à nouveau dans la campagne législative³⁵⁸. Le R.P.R. et l'U.D.F. réclament une intensification des opérations de lutte contre la délinquance ainsi qu'un recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes³⁵⁹. Cette stratégie s'avérera concluante, la droite remportant les élections. Tirant les leçons des échecs récurrents de la gauche, les responsables politiques du Parti socialiste décident de remodeler leur corpus idéologique en matière de sécurité. Ils considèrent que leur déni du sentiment d'insécurité a eu pour effet de les couper des classes populaires plus conservatrices en matière de mœurs et d'autorité³⁶⁰. Déçues par la gauche, elles se seraient massivement tournées vers le Front national³⁶¹. Pour renouer avec cette frange de l'électorat, la rhétorique socialiste s'infléchit à nouveau. En 1989, P. JOXE, alors ministre de l'Intérieur, déclare que l'insécurité et le sentiment d'insécurité, « *c'est la même chose. J'ai mis longtemps à le comprendre* »³⁶². Quelques points de convergence apparaissent entre les positions idéologiques des partis de droite et de gauche. Preuve en est l'absence de débat polémique au sujet du projet de loi sur le Nouveau Code pénal déposé en 1989³⁶³.

Ce brouillage des frontières partisans en matière de sécurité ne va cesser de se renforcer au cours des années 1990. Certes, les socialistes entendent marquer leur différence avec les positions de la droite qu'ils qualifient de « *sécuritaires* ». Il n'en reste pas moins que la similitude des discours peut surprendre³⁶⁴. Dès 1992, J. DRAY, député socialiste et fondateur de S.O.S. racisme, s'alarme de la situation dans les quartiers difficiles. Il réclame une politique pénale ferme pour enrayer l'émergence d'une économie parallèle organisée autour de la drogue³⁶⁵. Pour un temps, ses analyses seront qualifiées d'« *exagérées* » par les responsables du parti, notamment M. AUBRY et F. LONCLE³⁶⁶. Face à la progression de l'extrême droite³⁶⁷, plusieurs députés et maires de gauche développent un argumentaire comparable³⁶⁸. En juin 1997, les maires de la Courneuve,

³⁵⁸ ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 257 et s.

³⁵⁹ S'il ne rejettent pas les peines alternatives à l'emprisonnement, ils entendent « *veiller à l'exécution et à l'incompressibilité des peines (...), défendre une politique responsable de prévention comprenant la mise en place d'un « plan anti-drogue » avec des peines plus sévères à l'encontre des pourvoyeurs et trafiquants* ». Pour contrecarrer le laxisme supposé de la gauche, J. CHIRAC et J. LECANUET proposent plusieurs mesures : multiplier les contrôles d'identité, rétablir une juridiction équivalente à l'ancienne Cour de sûreté de l'Etat, adopter des peines incompressibles, etc. *Ibid.*, p. 258 et s. ; ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 94 et s.

³⁶⁰ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 94 et s.

³⁶¹ Dans les années 1980, ce parti connaît un succès grandissant : 11.2% des suffrages aux élections européennes de 1984, 9.9% des suffrages et une trentaine de parlementaires élus aux élections législatives de 1986, 14.4% des suffrages au premier tour des présidentielles de 1988, premières implantations locales lors des municipales de 1989. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 125 et s. ; REY H., "La sécurité dans le débat politique", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, op. cit. Le succès des partis d'extrême droite, en France comme en Europe, s'explique en partie par la rhétorique autoritaire qu'ils développent vis-à-vis de la délinquance et de son lien supposé avec l'immigration. IVALDI G., "Enjeux sécuritaires et droites populistes en Europe", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 199-210.

³⁶² ROCHE S., *Insécurité et libertés*, op. cit., p. 96.

³⁶³ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 197 et s.

³⁶⁴ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 137.

³⁶⁵ Selon lui, « *le fait qu'un nombre relativement important de personnes bénéficie directement ou indirectement du trafic contribue à créer un climat mafieux dans lequel les intérêts objectifs des trafiquants et ceux des habitants de la cité tendent à se rejoindre* ». Cité in COHEN P., *Protéger ou disparaître. Les élites face à la montée des insécurités*, Paris, Gallimard, 1999, p. 46.

³⁶⁶ Cités in *Ibid.*, p. 46-47. ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 198 et s.

³⁶⁷ En 1995, lors des élections municipales, le Front national dépasse le seuil de 10% dans 108 villes de plus de 30 000 habitants et conquiert trois villes du Sud (Marignane, Orange et Toulon). Dans les villes de la banlieue parisienne et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ses scores dépassent 30% au premier tour et ses représentants se maintiennent au second tour dans de nombreuses triangulaires. LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 126.

³⁶⁸ En 1990, G. LE GALL précise ainsi que « *la gauche qui a tardivement pris conscience de l'importance du sentiment d'insécurité et de la régression civique dans la détermination des attitudes et des comportements politiques, qui stigmatise*

des Mureaux, de Saint-Herblain, de Saint-Priest-la-Plaine, de Trappes et de Vaulx-en-Velin créent un collectif des maires de gauche pour ne pas laisser à la droite le monopole de la réflexion sur la sécurité³⁶⁹. Au sein de l'Association des maires engagés pour des villes sûres, ce collectif réclame plus de pouvoirs pour combattre l'insécurité. Leurs revendications ne s'éloignent guère de celles de leurs homologues de droite (A. SANTINI, J.-F. COPE, C. ESTROSI, N. SARKOZY) qui exigent que des pouvoirs de police leur soient attribués³⁷⁰. Concurrencée sur son propre terrain, la droite est quant à elle tentée de radicaliser ses positions, notamment en ce qui concerne les rapports entre délinquance et immigration³⁷¹.

347. Le tournant du colloque de Villepinte d'octobre 1997³⁷². Après la nomination de L. JOSPIN au rang de Premier ministre, ce colloque s'est présenté comme le moyen d'officialiser la nouvelle doctrine socialiste en matière de sécurité³⁷³. A cette occasion, les ministres nouvellement nommés vont s'exprimer sans complexe sur la nécessité de réinvestir la répression du crime³⁷⁴. Pour le ministre de l'Intérieur, J.-P. CHEVENEMENT, « la sécurité est un concept de gauche » placé « au même niveau que la liberté »³⁷⁵. Puisque les classes populaires souffrent le plus fortement de l'insécurité, la politique de lutte contre la délinquance est une politique de lutte contre les inégalités, voire même une « politique sociale »³⁷⁶. Pour coller aux nouvelles représentations des sympathisants socialistes³⁷⁷, le gouvernement place la sécurité au centre de son action et médiatise son

sans nuances, parfois avec justesse, souvent avec mépris, l'« idéologie sécuritaire », devra rapidement trouver des réponses à échelle humaine. Puisse la gauche prophétique avant-gardiste et aristocratique qui renforce inconsciemment ce qu'elle appelle, de manière si révélatrice, le populisme, ne plus oublier l'inégalité face à l'insécurité ». De même, à la fin des années 1990, J.-C. CAMBADELIS souligne que « la société qui se met en place depuis vingt ans est une société de désordres : désordre social, biologique, culturel, etc. Le libéralisme est plus en phase que la gauche avec le progrès. Le peuple identifie la modernité à l'insécurité. En se contentant de devenir moderne, la gauche perd le peuple ». En 1996, B. LEROUX, parcourt également les fédérations socialistes pour expliquer que la répression est « une composante de la prévention ». Cités in COHEN P., *Protéger ou disparaître*, op. cit., p. 47 et s.

³⁶⁹ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 142 ; BOUSQUET R., *Insécurité. Sortir de l'impasse*, op. cit., p. 273.

³⁷⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 141. Cette position n'est cependant pas partagée par l'ensemble des maires. En 2001, dans un sondage réalisé par le C.S.A pour le compte de l'Association des maires de France, 51% des maires ont déclaré qu'ils étaient plutôt opposés à un élargissement de leurs compétences en matière de sécurité. Il faut dire qu'une telle revendication est susceptible de les placer dans l'embarras. La gestion directe des services de sécurité induit une hausse de la fiscalité locale, peu payante électoralement. Elle exclut d'invoquer la seule responsabilité de l'Etat lorsque la délinquance augmente sur la commune. Enfin, une communication trop fortement axée sur les problèmes d'insécurité est susceptible de nuire, en la dévalorisant, à l'image de la ville. DE MAILLARD J., "Vers des politiques locales de sécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit. ; FERRET J., "Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats et oubli du politique", op. cit. ; MOUHANNA C., "Coproduction, cohérence ou concurrence ? Réflexions sur la coopération élus/policiers en matière de sécurité", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit. ; FERRET J., MOUHANNA C., "Vers un nouveau populisme punitif ?", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., pp. 211-229.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 127.

³⁷² *Des villes sûres pour des citoyens libres*, Actes du colloque de Villepinte, éd. SIRP, 24-25 octobre 1997.

³⁷³ MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité*, op. cit., p. 30 et s. ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 133 ; TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit. ; REY H., "La sécurité dans le débat politique", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, op. cit.

³⁷⁴ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 125.

³⁷⁵ Cité in REY H., "La sécurité dans le débat politique", op. cit., p. 29.

³⁷⁶ Actes du colloque, op. cit., pp. 3 et 89 ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 126.

³⁷⁷ Les adhérents du parti, interrogés par le CEVIPOF en 1998, étaient 42% à considérer comme efficace l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale, 53% l'interdiction pour les jeunes enfants de circuler seuls la nuit, 54% la mise sous tutelle des prestations familiales et 22% le rétablissement des maisons de correction. REY H., "La sécurité dans le débat politique", op. cit.

attitude de fermeté au travers d'un discours particulièrement offensif³⁷⁸. Il bénéficie alors du soutien d'un groupe d'intellectuels (R. DEBRAY, M GALLO, B KRIEGEL, J. JULLIARD, O. MONGIN, etc.) qui, dans une tribune intitulée « *Républicains n'ayons plus peur* », recommande de renforcer les sanctions pour rompre avec une vision trop angélique de la délinquance³⁷⁹.

En 2001, les élections municipales illustrent le renversement de la doctrine socialiste. Tous les candidats du parti inscrivent les problèmes de sécurité en bonne place dans leurs professions de foi électorales³⁸⁰. L'exemple du député-maire socialiste de Nantes, J.-M. AYRAULT, témoigne de ce durcissement des positions sur l'insécurité locale³⁸¹. Lors des élections municipales de 1989, la sécurité ne constituait pas un axe de sa campagne. Les problèmes de délinquance étaient dilués dans une thématique plus large : l'urbanisme et le cadre de vie. Axé sur la prévention, son programme défendait une stratégie de réduction des « *causes du mal* », une politique d'accompagnement destinée à éviter la récidive des délinquants³⁸². Soucieux de ne pas empiéter sur les prérogatives de la police nationale, le nouveau maire a créé une police municipale cantonnée aux tâches de surveillance des parkings, des parcs et des jardins. Face au développement de la délinquance de 1989 à 1996 (+59%), il va néanmoins modifier sa stratégie³⁸³. Suite à un rodéo de voitures qui se termine par la mort de trois personnes en 1997³⁸⁴, il déclare que « *la petite délinquance et les incivilités qui empoisonnent la vie quotidienne créent un sentiment d'insécurité. Tout doit être fait pour en combattre les causes. Quant aux rodéos des cités, ça n'est ni de la délinquance, ni des incivilités mais de la pure criminalité. [...] On ne peut pas jouer avec sa vie et celle d'autrui impunément en se livrant à des comportements irresponsables. Les pouvoirs publics se doivent donc d'être intransigeants avec les auteurs de ces actes* »³⁸⁵. Il crée alors une Mission prévention tranquillité publique dont il confie la direction à un ancien travailleur social. Volontairement discret du point de vue de la communication politique, il choisit le vocable de la « tranquillité publique », moins connoté que le terme sécurité³⁸⁶. Suite à de nouvelles violences dans les quartiers sensibles de la ville et dans un contexte de

³⁷⁸ « "défi", "bataille", "menace", le choix même du registre lexical utilisé par le ministre de l'Intérieur – celui du combat – est là pour afficher symboliquement cette volonté d'agir, et surtout, pour asseoir la crédibilité de la gauche sur le thème de la sécurité ». LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 135. En toute occasion, les parlementaires et ministres insistent sur la fermeté qui caractérise désormais la nouvelle stratégie socialiste. En novembre 1998, B. LE ROUX, député socialiste responsable des questions de sécurité, déclare à l'Assemblée Nationale que « nous sommes sortis de l'enfermement dû à l'opposition idéologique des termes « prévention » et « répression » d'une part, et « sécuritaire » et « laxiste » d'autre part. Notre action s'inscrit aujourd'hui dans le triptyque : prévention, sécurisation, sanction. Il n'y a pas de prévention sans sanction ». Lors des Assises nationales de la police de proximité, J.-P. CHEVENEMENT ajoute que la répression a une valeur pédagogique et constitue une composante de la prévention. RIMBERT P., "Les managers de « l'insécurité ». Production et circulation d'un discours sécuritaire", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., p. 178. Comme le souligne S. ROCHE, « le paradoxe des années 1995-2000 est de voir les ministres de la Justice et leurs collègues de l'Intérieur, qui incarnent le retournement de la gauche en matière de sécurité, présenter une vision magique de l'appareil pénal. Il suffirait d'un contact du délinquant avec l'appareil pénal pour que son comportement en soit changé, comme s'il était touché par la baguette magique d'une fée ». ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 57.

³⁷⁹ *Le Monde*, 4 septembre 1998.

³⁸⁰ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 273 ; GUINCHARD S., "Une certaine idée de la sécurité et de la liberté en France à travers vingt ans de discours politiques sur le sentiment d'insécurité", in *Une certaine idée du droit*, Mélanges offerts à André DECOCQ, op. cit.

³⁸¹ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 174 et s.

³⁸² Cité in *ibid.*, p. 179.

³⁸³ *Ibid.*, p. 181.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 182.

³⁸⁵ Cité in *ibid.*, pp. 182-183.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 185.

progression de la délinquance de 23% entre 2000 et 2001³⁸⁷, le député-maire assumera davantage un registre de fermeté lors de la campagne de 2001. Pour assurer la sécurité de la population, il promeut une politique « *alliant prévention, éducation, répression ; les trois volets sont nécessaires et indissociables* »³⁸⁸. Pour la première fois, il propose de renforcer les effectifs et d'élargir les missions de la police municipale³⁸⁹. Au lendemain des élections municipales, cette stratégie plus offensive se traduira, ce qui n'est pas anodin, par le recrutement d'un commissaire en disponibilité pour diriger la mission tranquillité publique³⁹⁰. Pour marquer son fort investissement et tenter de réduire le sentiment d'insécurité de la population, il décide de communiquer davantage sur les opérations menées par la ville³⁹¹.

348. La campagne présidentielle de 2002. Si des divergences de points de vue persistent au sein du parti, le programme socialiste construit pour l'échéance présidentielle de 2002 va centrer son attention sur la restauration de l'autorité punitive de l'Etat. La sécurité s'affirme comme un thème central de la campagne³⁹². A la différence des années 1970, il n'est plus question pour les hommes politiques de nier le caractère objectif du sentiment d'insécurité. Nous sommes passés de « *la négation de la rationalité de la peur* » à « *la peur légitime* »³⁹³. Il faut dire que le sentiment d'insécurité et les préoccupations sécuritaires qui l'accompagnent n'ont cessé de progresser avec la poussée continue de la délinquance³⁹⁴. 27.5% des français se sentaient « peu ou pas du tout » en sécurité en 2002 contre 16% en 1992³⁹⁵. Les citoyens réclament un renforcement des effectifs policiers (26% en 1990, 35.5% en 1998) et l'application de peines plus sévères (33% en 1990, 48% en 1998)³⁹⁶. La sécurité représente désormais un enjeu politique majeur. Face à la demande sociale de sécurité, les élus semblent pris dans une « *situation de choix tragique : jouer le jeu sécuritaire ou périr* »³⁹⁷. La progression du sentiment d'insécurité

³⁸⁷ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 168.

³⁸⁸ Cité in LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, p. 284.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 285.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 208.

³⁹¹ Pour la seule année 2002, sept numéros du magazine municipal ont consacré un article portant sur les problèmes de délinquance et les politiques engagées par la ville, deux ont fait leur « une » sur l'insécurité et la tranquillité publique. *Ibid.*, p. 272.

³⁹² ROCHE S., "Nouvelles délinquances, nouvelles réponses sociales et politiques", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*, pp. 13-19.

³⁹³ ROCHE S., "Le sentiment d'insécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*, p. 158.

³⁹⁴ LAGRANGE H., *La civilité à l'épreuve*, *op. cit.*, p. 163 et s.

³⁹⁵ Données du C.E.V.I.P.O.F. et du C.R.E.D.O.C citées in ROCHE S., "Le sentiment d'insécurité", *op. cit.*, p. 166. Sur la période 1990-1999, la croissance du sentiment d'insécurité concerne toutes les sensibilités politiques. Ce sont les sympathisants de la gauche qui ont le plus évolué avec une hausse de 19%, notamment ceux qui appartiennent aux milieux sociaux populaires. Depuis 1990, le sentiment d'insécurité gagne même les jeunes générations. TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", *op. cit.* ; BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *op. cit.*

³⁹⁶ Sondages du CREDOC cités in ROCHE S., "Le sentiment d'insécurité", *op. cit.*, p. 166. Pour autant, les positions de la population ne sont pas univoques et exemptes de paradoxes. Si l'opinion publique réclame davantage de répression, au niveau des peines, un sondage réalisé en novembre 2000 pour le compte de *Libération* a révélé que 17% seulement de la population jugeaient les délinquants trop bien traités. « *Elle s'est trouvée en moins de dix ans, capable d'applaudir au durcissement de certaines lois pénales [...], et, en même temps, de s'indigner des situations dramatiques créées par l'inflation carcérale. Alimentée par une pression médiatique continue, elle pleure successivement sur les victimes d'agressions et sur la détresse des condamnés, sur l'enfant violé et sur le détenu mal soigné, sans que ces émotions successives ne trouvent leur commune mesure. Elle juxtapose plutôt qu'elle ne hiérarchise* ». PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, *op. cit.*, p. 153.

³⁹⁷ FERRET J., MOUHANNA C., "Ulysse et les sirènes", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, *op. cit.*, p. 13.

et la médiatisation des phénomènes de délinquance³⁹⁸, alimentées par quelques faits divers³⁹⁹, conduisent la gauche à durcir son discours, jusqu'à l'aligner parfois sur les propositions du candidat de l'U.M.P., J. CHIRAC⁴⁰⁰. L. JOSPIN n'hésitera pas à déclarer qu'il a eu « *la naïveté de croire qu'en faisant baisser le chômage, on diminuerait la délinquance* »⁴⁰¹.

L'éviction du candidat socialiste et l'accession du Front national au second tour ne vont pas démentir les analyses des socialistes qui prônent un discours plus ferme. Certes, la gauche continue de se démarquer de la nouvelle majorité gouvernementale, notamment des propos de N. SARKOZY⁴⁰². Les critiques de la gauche seront particulièrement vives dans les mois précédant le vote de la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure. Dans un appel publié dans le Monde du 22 octobre 2002 et cosigné par l'ancienne gauche plurielle et la L.C.R., ce projet de loi sera qualifié de « *guerre contre les pauvres* »⁴⁰³. Malgré ces divergences, les députés socialistes ont entériné un certain nombre de réformes pénales promues par le gouvernement. Récemment, l'opposition ne s'est guère manifestée contre les projets de loi relatifs à la récidive⁴⁰⁴ et au terrorisme⁴⁰⁵. Lors des violences urbaines qui ont secoué la France en novembre 2005, la plupart des dirigeants

³⁹⁸ Selon une étude de la SOFRES, il y a eu entre le 7 janvier 2002 et le second tour de l'élection présidentielle pas moins de 18 766 sujets consacrés, dans les journaux télévisés, aux crimes, agressions sexuelles, braquages, etc. Ces sujets ont représenté 6% du temps global d'antenne de toutes les chaînes, avec une moyenne de 987 sujets par semaine. Pour l'ensemble des médias, de février à mars 2002, la croissance des sujets traités en matière d'insécurité a été de 126%. Entre le 1^{er} janvier et le 5 mai 2002, l'insécurité a bénéficié d'une couverture médiatique deux fois plus importante que le chômage et huit fois plus importante que l'emploi. Après le premier tour, suite à l'éviction de L. JOSPIN au profit de J.-M. LE PEN, la le nombre de sujets consacrés à l'insécurité a connu une chute spectaculaire : moins 77% pour TF1 et France 2. Les journalistes seront d'ailleurs pris à parti par quelques représentants du parti socialiste. J. DRAY ira jusqu'à qualifier la première chaîne de « *TF Haine* ». TERRAL J., *L'insécurité au journal télévisé*, op. cit., p. 35 et s. ; DE MAILLARD J., "Médias et violence : comptes rendus médiatiques de l'insécurité", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 189-197 ; CARIO R., "Médias et insécurité : entre droit d'informer et illusions sécuritaires", *Recueil Dalloz*, Chron., 2004, pp. 75-80 ; MACE E., PERALVA A., "Violences urbaines en France : une construction politique et journalistique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 137-150 ; "Jacobinisme vs. Industrie culturelle. Médiatisation de la violence en France et au Brésil", *Cultures et Conflits*, n°59, 2005, pp. 47-85 ; WIEVIORKA M., "Le sociologue et l'insécurité", op. cit. COLLOVALD A., "Violence et délinquance dans la presse", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, op. cit. ; MATHIESEN T., "La politique pénale contemporaine – Etude de la panique morale", 22^e Conférence de recherches criminologiques, Comité européen pour les problèmes criminels, Strasbourg, 24-26 novembre 2003.

³⁹⁹ TERRAL J., *L'insécurité au journal télévisé*, op. cit., p. 63 et s.

⁴⁰⁰ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 161.

⁴⁰¹ Cité in GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 544 ; TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., p. 187.

⁴⁰² Après l'emploi du terme « *sauvageons* » par le ministre de l'Intérieur, J.-P. CHEVENEMENT en 1999, N. SARKOZY a qualifié à plusieurs reprises les délinquants de « *bourreaux* », d'individus « *sans foi ni loi* », de « *racaille* ». Le 20 juin 2005, suite au meurtre d'un enfant à la Courneuve, il s'est même engagé à « *nettoyer* » le quartier au « *karcher* ». Les représentants de la gauche se sont élevés contre ce qu'ils considèrent être du populisme. V. notamment "Nettoyage au karcher : Sarkozy persiste", *Libération*, 23 juin 2005 ; "Sarkozy en état de surchauffe", *Libération*, 24 juin 2003. "Le parti socialiste se déchaîne contre le ministre de l'Intérieur", *Le Figaro*, 1 novembre 2005 ; "Nicolas Sarkozy apparaît isolé face aux critiques de la gauche", *Libération*, 1 novembre 2005 ; "Clichy-sous-Bois : le PS fait feu sur le sarkozysme", *Libération*, 1 novembre 2005.

⁴⁰³ TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 209.

⁴⁰⁴ Certes, les députés socialistes ont fermement contesté la demande du ministre de la Justice, P. CLEMENT, de ne pas saisir le Conseil constitutionnel pour éviter toute censure de la loi. Mais leurs critiques n'ont guère touché le texte lui-même. Au moment du vote, seul un député écologiste, N. MAMERE, s'est prononcé contre le texte. V. notamment "Bracelet électronique : la question du respect de la Constitution soulève une vive polémique", *Le Monde*, 27 septembre 2005. "Après débat sur la récidive", *Le Monde*, 29 septembre 2005 ; "Surenchères et dérapages politiques sur la question de la récidive", *Le Monde*, 29 septembre 2005.

⁴⁰⁵ A l'origine, les députés socialistes n'excluaient pas de voter en faveur du texte. V. notamment "L'Assemblée nationale examine la nouvelle loi antiterroriste", *Le Monde*, 24 novembre 2005 ; "Les socialistes pourraient voter le texte de M. Sarkozy, sous réserves de « clarification »", *Le Monde*, 24 novembre 2005. Finalement, lors du vote en première lecture à l'Assemblée Nationale, les élus socialistes se sont abstenus, hormis trois députés dont S. ROYAL. Par contre, les sénateurs socialistes ont voté contre le texte, parmi lesquels R. BADINTER.

socialistes ne se sont pas opposés à la décision du gouvernement de réactiver la loi du 3 avril 1955 instituant l'état d'urgence⁴⁰⁶. Désormais, il est donc plus délicat de différencier les positionnements idéologiques en matière de sécurité. La gauche et la droite de gouvernement défendent des orientations politiques relativement comparables.

2- Les principaux registres de la rhétorique politique contemporaine

349. Un plaidoyer en faveur de la répression pénale. Plusieurs lignes de force traversent les discours tenus par les partis de gouvernement et influent sur la construction du référentiel des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Les hommes politiques entendent garantir à leurs concitoyens un « droit à la sécurité » (a) pour répondre aux exigences légitimes des victimes (b). Les registres discursifs qu'ils mobilisent témoignent d'un renversement des représentations de la délinquance. S'inspirant de la philosophie du libre-arbitre, ils insistent sur la responsabilité des délinquants (c). Au-delà, ils développent de nouveaux schémas de lecture des comportements d'écart aux normes qui justifient l'accroissement des interventions répressives de l'Etat (d). Tous s'inspirent, bien qu'à des degrés variables, de la stratégie nord-américaine de « tolérance zéro » (e).

a. La consécration d'un droit à la « sécurité »

350. Le registre de la « sécurité ». La sécurité s'affirme aujourd'hui comme « *une notion symbolique* »⁴⁰⁷. Dans les années 1970, l'usage du terme se propage à mesure de l'accréditation politique du sentiment d'insécurité⁴⁰⁸. Il reflète un glissement dans la perception qu'ont les hommes de gouvernement des problèmes posés par la délinquance. Alors que ce sont les menaces contre l'ordre politique de la V^e République qui inquiétaient précédemment, le ministre de l'Intérieur déclare en 1975 qu'il souhaite que « *le ministère de l'Intérieur s'appelle le ministère de la Sécurité des Français, parce que c'est son vrai nom. Il assure la sécurité et l'ordre, car c'est la liberté de chacun, mais la liberté n'est pas spécifiquement celle de la politique, c'est aussi, dans les grandes villes, celle de pouvoir sortir après huit heures du soir* »⁴⁰⁹. Le maintien de l'ordre et la répression de la délinquance politique ne sont plus les seules priorités des gouvernements successifs. Ils centrent leur attention sur la délinquance de droit commun⁴¹⁰. Au début des années 1980, la Commission des maires présidée par G. BONNEMAISON adopte la même perspective. En usant de la notion de sécurité, elle escompte dépasser les clivages idéologiques liés à l'usage des termes de prévention et de répression⁴¹¹. Dans les années 1990, un autre concept s'est imposé, celui de « sécurité intérieure ». Il s'est trouvé consacré par la création de l'Institut de hautes études sur la sécurité intérieure en 1991, du Conseil de la sécurité intérieure en 1997 et d'un ministère de l'Intérieur et de la

⁴⁰⁶ *Infra* n°497.

⁴⁰⁷ ALBRECHT P.-A., "La politique criminelle dans l'Etat de prévention", *Déviance et Société*, vol. 21, n°2, 1997, p. 124.

⁴⁰⁸ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁰⁹ Cité in ROCHE S., *insécurité et libertés*, *op. cit.*, p. 9.

⁴¹⁰ R. BARRE, nommé au poste de Premier ministre en 1976, sera chargé par V. GISCARD D'ESTAING d'assurer en priorité « *la sécurité des français* », celle des biens et des personnes. Le 25 novembre 1976, lors de l'examen du projet portant répression du port irrégulier d'armes, d'uniformes de police ou de gendarmerie, le Garde des Sceaux O. GUICHARD précisera que « *la grande délinquance émeut à juste titre l'opinion. Elle ne doit pas nous faire oublier qu'il existe une délinquance moins spectaculaire mais tout aussi funeste dans ses effets car elle s'attaque sous forme d'agressions aux personnes les plus vulnérables notamment les personnes seules et les vieillards* ». Cité in ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, *op. cit.*, p. 159 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 64.

⁴¹¹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 98.

Sécurité intérieure en 2002⁴¹². La notion procède historiquement du souci de contenir les offensives et l'espionnage allemands à la fin de l'entre-deux guerres⁴¹³. La sécurité intérieure est alors appréhendée de façon restrictive. Elle vise les atteintes portées à l'Etat, à ses institutions et à ses intérêts fondamentaux⁴¹⁴. Seul un décret-loi de 1939 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre s'y réfère explicitement⁴¹⁵. A présent, le concept tend à se vider de son sens initial pour s'étendre à la criminalité ordinaire, voire aux simples déviances⁴¹⁶. La popularité du terme de « sécurité » sur la scène politique est aujourd'hui incontestable. Il n'est pas certain néanmoins que ce succès découle des propriétés intrinsèques de la notion. Dans un contexte de moindre tolérance face à la délinquance, elle permet bien souvent aux élus de contourner habilement le registre de la « prévention ». Sans doute une telle appréciation n'est-elle pas étrangère à la dénomination choisie par le gouvernement de gauche pour les contrats locaux de « sécurité » en 1997. Pour la première fois, un dispositif d'action inauguré par une majorité de gauche ne mentionne pas explicitement le concept de prévention. En toute hypothèse, la consécration politique de la notion de sécurité ou de sécurité intérieure traduit l'ambition légitime de répondre aux attentes de la population vis-à-vis de la petite et moyenne délinquance. A cet effet, les gouvernements affirment désormais que les citoyens disposent d'un « droit à la sécurité ».

351. Du droit à la « sûreté » au droit à la « sécurité ». Depuis le début des années 1990, les hommes politiques de droite et de gauche soumettent la politique criminelle au respect d'une exigence fondamentale, celle du « droit à la sécurité » des français⁴¹⁷. C'est à l'initiative d'un gouvernement de droite que la loi du 21 janvier 1995 est venue préciser que « *la sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives* » (art. 1). Depuis, les socialistes mobilisent le même argumentaire. Le 19 juin 1997, dans sa déclaration de politique générale prononcée à l'Assemblée nationale, L. JOSPIN affirme que la sécurité est un « *droit fondamental* », que « *toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité* »⁴¹⁸. La nouvelle majorité socialiste retranscrit intégralement le premier article de la loi du 21 janvier 1995 dans la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne⁴¹⁹. A la différence du législateur de 1995, elle fait du droit à la sécurité non seulement une condition de l'exercice des libertés, mais une condition de « *réduction des inégalités* »⁴²⁰. Pour justifier l'éclosion d'un tel droit, les hommes politiques se réfèrent explicitement à l'article 2 de la D.D.H.C. suivant lequel « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». La sécurité apparaît

⁴¹² *Supra* n°174.

⁴¹³ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 129.

⁴¹⁴ GILLY T., "La sécurité intérieure. Un concept en mutation", *R.I.C.P.T.*, 1998, n°2, pp. 155-167.

⁴¹⁵ *Ibid.*

⁴¹⁶ *Ibid.*; CUSSON M., "Qu'est-ce que la sécurité intérieure ?", *R.I.C.P.T.*, 2000, n°4, pp. 387-402.

⁴¹⁷ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 546 ; DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 37-69.

⁴¹⁸ Cité in ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 148 ; TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*

⁴¹⁹ Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, *J.O.* n°266 du 16 novembre 2001, p. 18215 et s.

⁴²⁰ En 2002, les parlementaires nouvellement élus supprimeront cette seconde condition et réintroduiront la rédaction de 1995. Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *J.O.* n°202 du 30 août 2002, p. 14398 et s. ; Loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, *J.O.* n°66 du 19 mars 2003, p. 4761 et s.

comme une nouvelle déclinaison du droit à la « sûreté »⁴²¹. Au colloque de Villepinte, J.-P. CHEVENEMENT précise ainsi que « *l'Etat doit remplir la première de ses missions, qui est d'assurer à chacun la sûreté de sa personne et de ses biens* »⁴²².

Au plan doctrinal, les regards portés sur ce nouveau droit à la sécurité divergent⁴²³. Certains professeurs de droit public ont entériné cette nouvelle acception de la notion de sûreté. M. le Professeur A. POUILLE note que « *la sûreté est à la fois un état de droit et de fait donnant à l'individu le sentiment permanent de ne pas être à la merci du pouvoir ou des autres individus ni physiquement ni moralement* »⁴²⁴. En ce qui concerne la sûreté vis-à-vis des autres, les règles de la responsabilité civile et les sanctions du Code pénal sont chargées de garantir la sécurité de la personne. Au niveau de la sûreté vis-à-vis des pouvoirs, c'est-à-dire au sens le plus étroit de la sûreté, le droit doit protéger l'individu contre les arrestations et détentions arbitraires⁴²⁵. La sécurité serait irréductiblement liée à la sûreté car sans ordre public, l'exercice des libertés ne saurait être assuré. Des spécialistes du droit pénal et des questions criminelles adoptent la même analyse. Dès 1983, M-L. RASSAT s'est appuyée sur l'article 2 de la D.D.H.C. pour placer « *au rang de premier devoir de l'Etat, celui de garantir la sûreté, ce qui postule de rassurer les citoyens lorsqu'ils sont inquiets* »⁴²⁶. Plus récemment, A. BAUER⁴²⁷ et E. CHALUMEAU⁴²⁸ ont adopté cette définition extensive du droit à la sûreté. Etant donné le caractère polysémique de cette notion que la D.D.H.C. ne précise pas, le Conseil constitutionnel s'appuie rarement sur le droit à la sûreté pour fonder ses décisions⁴²⁹. S'il considère que la sécurité est nécessaire à la sauvegarde de droits à valeur constitutionnelle, il n'a jamais consacré explicitement un « droit à la sécurité »⁴³⁰. Il faut dire que d'autres spécialistes du droit et des libertés publics sont circonspects vis-à-vis de cette nouvelle approche de la sûreté⁴³¹. Ceux-ci privilégient une version restrictive qui l'assimile aux seules garanties contre l'arbitraire de l'Etat. Des pénalistes, des historiens ou encore des sociologues s'opposent également à toute assimilation entre les notions de sécurité et de sûreté. Pour J. DANET⁴³², C. LAZERGES⁴³³, J.-P. ALLINNE⁴³⁴, H. LAGRANGE⁴³⁵, ou encore F. DIEU⁴³⁶, le

⁴²¹ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 148 ; TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*

⁴²² *Des villes sûres pour des citoyens libres*, *op. cit.*, p. 63.

⁴²³ FOESSEL M., "La sécurité : paradigme pour un monde désenchanté", *Esprit*, n°8-9, 2006, 194-207.

⁴²⁴ POUILLE A., *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 15^e éd., 2004, p. 91. V. également SAYAH J., "Droit à la sécurité et libertés publiques", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 387-401.

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ RASSAT M.-L., *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, *op. cit.*, p. 13.

⁴²⁷ BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, Paris, P.U.F., 2000, p. 279.

⁴²⁸ CHALUMEAU E., "La politique de lutte contre l'insécurité", *op. cit.*

⁴²⁹ TURPIN D., *Les libertés publiques*, Paris, Gualino, 5^e éd., 2000, p. 202.

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ LECLERCQ C., *Libertés publiques*, Paris, Litec, 4^e éd., 2000, p. 193 et s. ; THOMAS D., "Le droit à la sûreté", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 8^e éd., 2005, pp. 325-347.

⁴³² « *La reconnaissance d'un droit fondamental de chacun à la sécurité que l'Etat a charge d'assurer, conduit le législateur à justifier de substantiels reculs des libertés individuelles et même une collaboration active des citoyens à la garantie par l'Etat de ce nouveau droit. La sécurité étant définie comme un droit de chacun et comme une condition d'exercice des libertés individuelles et collectives, toute contradiction entre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et les libertés individuelles peut sembler par avance dépassée* ». DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁴³³ LAZERGES C., "La dérive de la procédure pénale", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°3, pp. 644-654.

⁴³⁴ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 87.

⁴³⁵ « *On a oublié en France l'importance de la sûreté comme protection contre l'arbitraire de l'Etat : on lui préfère la sécurité, fût-ce au prix d'une moindre protection contre l'arbitraire* ». LAGRANGE H., *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, p. 45.

droit à la sécurité ne se confond pas avec le droit à la sûreté. «Le « droit à la sûreté » inscrit dans le préambule de la constitution de la V^e République s'est métamorphosé en exigence politique de sécurité ordinaire, reportant sur les forces de l'ordre et la justice ce qui était au départ une valeur libérale »⁴³⁷. Si la sécurité est un préalable nécessaire au plein exercice des droits et libertés, « elle n'est jamais un droit comparable et encore moins opposable aux libertés »⁴³⁸. En toute hypothèse, sa portée reste relative. Son énonciation relèverait plus d'un « exercice proclamatoire » que d'une reconnaissance constitutionnelle d'un droit fondamental⁴³⁹. Quelle que soit sa portée effective, sa proclamation témoigne en tout cas du nouveau crédit accordé aux souffrances légitimes des victimes.

b. Une attitude compassionnelle envers les victimes

352. Une « société de victimes »⁴⁴⁰. Suite à la constitution du monopole étatique de la violence légitime, le processus pénal s'est trouvé structuré par le couple ordre public - délinquant, la victime n'intervenant qu'à la marge⁴⁴¹. Que l'on se réfère à la pensée de HOBBS, BECCARIA, DURKHEIM, BENTHAM ou SALEILLES, la justification philosophique de la peine s'est constituée en dehors de la plainte de la victime⁴⁴². La peine ne visait pas à répondre à ses souffrances, mais à restaurer « la Loi transgressée, la Société menacée, ou l'Individu amendable »⁴⁴³. Or, depuis les années 1980, les victimes jouent un rôle de premier plan dans « nos sociétés de compassion »⁴⁴⁴. Sous l'effet d'un individualisme grandissant, on assiste à un déplacement de l'échelle des valeurs vers la protection des victimes⁴⁴⁵. Le message de souffrance des victimes est fortement médiatisé et, dans le giron d'associations constituées pour défendre leurs droits, elles réclament à l'Etat davantage de répression⁴⁴⁶. « Ce qui domine la scène judiciaire n'est plus la puissance du

⁴³⁶ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 55.

⁴³⁷ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 87.

⁴³⁸ RECASENS I BRUNET M., Cité in LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, p. 278.

⁴³⁹ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", op. cit. Sans s'y référer explicitement, les juridictions administratives en tiennent néanmoins compte. Ainsi, une décision du tribunal administratif de Versailles en date du 5 novembre 1998 a précisé « qu'en s'abstenant, compte tenu de la situation régnant dans ce quartier, de prendre des dispositions nécessaires en vue de faire cesser cette atteinte aux biens et aux personnes, alors même que le commissariat [...] était informé de cette situation tendue [...] ; les services de police, dont la mission essentielle est d'assurer la protection des personnes et des biens, ont commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat ». Citée in DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., pp. 56-57.

⁴⁴⁰ GARAPON A., "Une société de victimes", in *France : les révolutions invisibles*, Paris, Calmann-Lévy, 1998, p. 88.

⁴⁴¹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 117.

⁴⁴² GROS F., "Les quatre foyers de sens de la peine", op. cit., p. 110.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 15 ; GARAPON A., "La justice reconstructive", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, op. cit., p. 251 et s. ; ROCHE S., "Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat", op. cit. ; SALAS D., "La trace et la dette. A propos de la réparation", *Rev. sc. crim.*, 1996, n°3, pp. 619-623 ; SALAS D., *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005, p. 63 et s.

⁴⁴⁵ « La figure de victime devient la métaphore de notre condition de moderne » et le sentiment victimaire envahit la société GARAPON A., "Une société de victimes", op. cit., p. 88 ; CHAUMONT J.-M., "Du culte des héros à la concurrence des victimes", *Criminologie*, vol. 33, n°1, 2000, pp. 24-27. Disponible sur Internet : <http://www.erudit.org/revue/crimino/2004/v33/n1/00472ar.pdf> (consulté le 21 novembre 2005) ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, op. cit., p. 83 et s.

⁴⁴⁶ « Les victimes inconsolables des sociétés démocratiques ne trouvent plus les rituels qui leur permettaient de prendre leur mal en peine. Elles cessent d'être les sujets passifs du délit et, cherchant à réparer le mal irréparable, se transforment en agents vindicatifs de la répression. Captives de cet irréparable, qui pourrait les en délivrer ? Vers la justice converge une double demande intraitable et confuse, faite d'indignation morale et d'une volonté de rétribution ». SALAS D., *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Paris, Pluriel, 2000, p. 86. « Sans doute est-ce la dimension de l'irréparable, dans un monde

souverain, mais le cri de la victime qui demande justice »⁴⁴⁷. Elle se retourne vers le juge pénal car le droit civil ne permet plus qu'une indemnisation, toute référence à la faute s'étant progressivement évanouie⁴⁴⁸. Elle attend du juge pénal une sentence claire établissant et condamnant publiquement une faute⁴⁴⁹.

Les représentants politiques se sont largement emparés des nouvelles exigences des victimes⁴⁵⁰. « *Celles-ci deviennent toutes-puissantes et le politique n'a de cesse de les satisfaire, moins par démagogie que pour conjurer toute collusion suspecte avec les assassins* »⁴⁵¹. Pour les partis de droite, la compassion doit viser les seules victimes et les droits des délinquants ne peuvent s'affirmer qu'à leur détriment⁴⁵². La gauche a quant à elle fait du soutien aux victimes le pendant de son approche sociale de la délinquance et la démonstration de son réinvestissement en matière de sécurité⁴⁵³. Désormais, la question des victimes est un préalable incontournable dans le processus de construction du référentiel des politiques publiques de lutte contre la délinquance. Entre autres, N. SARKOZY considère qu'il faut « *mettre les victimes au centre des préoccupations de la politique de sécurité* »⁴⁵⁴. La secrétaire d'Etat à l'aide aux victimes, N. GUEDJ, est allée jusqu'à proposer en 2004 d'inscrire dans la loi une présomption de bonne foi calquée sur la présomption d'innocence, un droit à la réinsertion après le traumatisme, un suivi psychologique pendant toute la procédure et la durée d'exécution de la peine⁴⁵⁵. Du strict point de vue de la stratégie politique, ce positionnement permet aux pouvoirs publics de gagner en légitimité auprès de la population⁴⁵⁶. Cette compassion participe à la légitimation de l'Etat pénal en « *fournissant le prétexte de l'installation d'un cadre mental intégrant le principe d'un Etat garant de la sécurité individuelle. La question des victimes renverrait aux tempéraments « paternels » du libéralisme qui caractérisent les sociétés industrialisées depuis la seconde guerre* »⁴⁵⁷. La sanction pénale s'affirme comme un préalable nécessaire pour que la victime puisse faire son deuil, pour permettre

orphelin de l'expiation depuis l'abolition de la peine de mort, qui vient aiguillonner la plainte désormais infinie des victimes et qui alimente sans cesse le besoin de punir ». GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 21.

⁴⁴⁷ SALAS D., *Le tiers pouvoir*, op. cit., p. 87 ; GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 20.

⁴⁴⁸ GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 18.

⁴⁴⁹ *Ibid.* Selon le père de la victimologie, E. FATTAH, un bon nombre de victimologues participent à ce mouvement. Alors qu'il s'agit d'une discipline scientifique, ces derniers transforment la victimologie « *en un mouvement idéologique et politique* » et abandonnent la recherche « *en faveur de la plaidoirie et de l'action* ». FATTAH E., "La victimologie au carrefour entre la science et l'idéologie", *R.I.C.P.T.*, vol. XLVIII, n°2, 1995, p. 135.

⁴⁵⁰ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 243 et s. ; FERRET J., MOUHANNA C., "Vers un nouveau populisme punitif ?", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit.

⁴⁵¹ GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 19.

⁴⁵² WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 118.

⁴⁵³ Au début des années 1980, dans sa préface à la première édition du Guide des droits des victimes, R. BADINTER précisait que « *la volonté d'améliorer la condition des victimes est au cœur de notre politique judiciaire. [...] La cause des victimes est une cause nationale et qui doit être soutenue comme telle. Pour être efficace, cette action au profit des victimes doit s'inscrire dans une triple direction : prévenir, réparer, informer* ». *Ibid.*, p. 119.

⁴⁵⁴ Discours prononcé lors d'une réunion des préfets le 20 juin 2005. Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consulté le 20 septembre 2005).

⁴⁵⁵ CESONI M. L., RECHTMAN R., "La « réparation psychologique » de la victime : une nouvelle fonction de la peine ?", *RD pén. crim.*, 2005, n°2, pp. 158-178.

⁴⁵⁶ Se rapprocher des victimes est un moyen de « *redorer le blason de l'Etat* ». in "Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat", op. cit. Les textes consacrés aux victimes « *sont porteurs d'un message en termes de sécurité intérieure et de lutte contre le sentiment d'oubli et d'insécurité des victimes* ». LAZERGES C., "Sécurité intérieure et droit des victimes", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit. En conséquence, « *l'Etat ne se substitue plus aux victimes mais s'identifie à elles. Le mouvement historique s'est inversé : ce n'est plus tant la loi commune qui est blessée que le corps meurtri de la victime. Si auparavant on faisait de chaque préjudice privé une affaire d'Etat, à présent l'Etat se justifie en se mettant au service des souffrances privées* ». GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 22.

⁴⁵⁷ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 252.

à la société de « *se rassembler et de communier autour d'une souffrance singulière* »⁴⁵⁸. En sanctionnant, il ne s'agit plus tant de soigner le criminel, de rétablir l'ordre public ou de réaffirmer la loi que d'apaiser la victime⁴⁵⁹. La peine reçoit une fonction de « *réparation psychologique* »⁴⁶⁰. Cette considération pour les victimes se trouve mise en concurrence avec la compassion humaniste qui prévalait envers le délinquant. Seule une condamnation pénale effective permettrait à la victime de faire son deuil et toute mesure de clémence au bénéfice du délinquant la déposséderait de son droit à réparation⁴⁶¹. L'apaisement de la souffrance des victimes ne pourrait opérer qu'au prix du rétablissement de la responsabilité de ceux qui leur portent atteinte.

c. *La reconnaissance de la responsabilité individuelle des délinquants*

353. Le retour de la philosophie du libre-arbitre. Pour la plupart des hommes politiques de droite et de gauche, il s'agit désormais d'enrayer les mécanismes d'une « *culture de l'excuse* »⁴⁶². Les argumentaires politiques amorcent un retour, avec quelques nuances selon les appartenances partisans, en direction de la philosophie du libre-arbitre. Il convient de réaffirmer la responsabilité personnelle, pleine et entière, du délinquant⁴⁶³. Cette ambition n'est pas nouvelle s'agissant des partis classés à droite de l'échiquier politique. Elle est plus récente, mais également plus nuancée, s'agissant de la gauche de gouvernement⁴⁶⁴. En 1997, lors du colloque de Villepinte, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, M. AUBRY, affirme qu'il est nécessaire d'intervenir, « *non pas pour assister, puisque l'assistance cantonne ces habitants dans un rôle de citoyens de seconde zone, mais bien au contraire de redonner à chacun le sens des responsabilités* »⁴⁶⁵. A l'identique, dans un article paru dans le Monde du 7 janvier 1999, L. JOSPIN précise que la responsabilité individuelle doit prévaloir sur les « *excuses sociologiques* »⁴⁶⁶. Pour la gauche, si la délinquance n'est pas sans lien avec les inégalités sociales, celles-ci ne sauraient servir d'alibi à une absence de réponse à l'égard d'individus déviants⁴⁶⁷. Alors qu'il percevait la délinquance comme la conséquence de déficits sociaux, culturels et économiques, le Parti socialiste intègre désormais l'idée de rationalité et de responsabilité de l'individu⁴⁶⁸. On est en présence d'un « *glissement de langage dont*

⁴⁵⁸ « *Ce qui paraît aujourd'hui immédiat et parlant, ce qui cristallise l'opinion publique, la précipite au sens chimique du terme, ce n'est plus la transcendance d'une Loi, l'organisation du bien-être ensemble, l'éducabilité des individus. C'est le refus absolu de la souffrance* ». GROS F., "Les quartes foyers de sens de la peine", *op. cit.*, pp. 111-112.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ CESONI M. L., RECHTMAN R., "La « réparation psychologique » de la victime : une nouvelle fonction de la peine ?", *op. cit.*

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, *op. cit.*, p. 87.

⁴⁶³ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 156.

⁴⁶⁴ RIMBERT P., "Les managers de « l'insécurité ». Production et circulation d'un discours sécuritaire", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, *op. cit.*

⁴⁶⁵ Actes du colloque, *op. cit.*, p. 37. S'agissant de la délinquance des mineurs, elle précise ne pas vouloir excuser les comportements de certaines jeunes. « *Je tiens, dans les quartiers, des discours de responsabilité bien plus que d'excuse. La société n'est pas l'unique fautive* », même si elle doit « *assumer sa part de responsabilité dans les problèmes urbains actuels* ». *Ibid.*, p. 42. Dans le discours d'ouverture du colloque, J.-P. CHEVENEMENT indique également que « *rien ne serait plus dangereux [...] que de prendre prétexte de ces causes économiques et sociales de l'insécurité, pour céder à l'impuissance. [...] La délinquance n'est pas l'inéluctable réponse au sentiment de l'injustice sociale* ». *Ibid.*, p. 5.

⁴⁶⁶ Cité in MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité*, *op. cit.*, p. 31 ; REY H., "La sécurité dans le débat politique", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, *op. cit.*

⁴⁶⁷ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 135.

⁴⁶⁸ C'est ainsi que J. DRAY précise en octobre 2001 aux rencontres nationales sur la sécurité : « *référons nous, pour une fois, aux préceptes des économistes néo-classiques : pour l'homo-economicus rationnel, le prix de la possible punition doit*

témoigne le recours à des mots de plus en plus marqués du sceau de la morale ou de l'implication personnelle. Dans tous les domaines qui composent l'action publique, de la politique de l'emploi à celle de la sécurité, la responsabilité est le maître mot »⁴⁶⁹. A l'égard des délinquants, les argumentaires politiques ignorent volontairement toute idée de responsabilité atténuée par les conditions sociales ou l'âge⁴⁷⁰. Une lecture morale de la délinquance prédomine⁴⁷¹. Elle explique la délinquance par la « *crise des valeurs* » ou l'« *effondrement de l'autorité* »⁴⁷². En conséquence, les pouvoirs publics n'entendent plus seulement lutter contre les infractions précisément définies par le Code pénal. Ils s'engagent à enrayer des comportements, pénaux et infra-pénaux, qui symboliseraient cette crise de l'autorité et constitueraient un terreau fertile à la progression de la délinquance.

d. L'adoption de nouveaux schémas de lecture des comportements délinquants

354. Une remise en cause de la valeur heuristique des qualifications pénales. Dans son acception juridique, l'infraction est « *un comportement interdit sous la menace d'une peine tel qu'il est défini de manière générale et impersonnelle par la loi pénale* »⁴⁷³. Suivant la gravité de l'acte, le droit pénal qualifie les comportements incriminés de contraventions, délits ou crimes. D'autres approches ont tenté de dépasser ce qu'elles considèrent être des fictions juridiques pour cerner pragmatiquement les différentes formes d'écart aux normes. Les pouvoirs publics mobilisent de nouveaux concepts qui débordent les critères de qualification du droit pénal. Les notions d'« incivilités » (α) et de « violence » (β) s'affirment désormais comme de nouvelles clés de compréhension de la délinquance et comme de nouveaux objets d'action publique.

α- Les « incivilités »

355. L'émergence de la notion d'incivilités. L'une des nouvelles grille de lecture des comportements d'écart aux normes prend forme au travers de la notion d'incivilités. Cette notion appartient désormais au langage commun. Les médias s'y réfèrent périodiquement et les gouvernants l'ont institué comme un objet à part entière d'action publique. Si l'on mesure bien, intuitivement, les comportements susceptibles d'entrer dans cette nouvelle catégorie d'analyse, il est plus délicat d'en fournir une définition. Le terme est pourtant fort ancien. Il apparaît au XIV^e siècle et dérive du latin *incivilitas*⁴⁷⁴. Dans le champ criminologique, c'est aux Etats-Unis que la formule sera consacrée, sous

excéder les bénéfices attendus du délit ». Cité in BONELLI L., "Evolutions et régulations des illégalismes populaires en France depuis le début des années 1980", *Cultures et Conflits*, n°51, 2003, p. 9.

⁴⁶⁹ MONGIN O., "De la solidarité à la sécurité, ou les avatars de la responsabilité", *Esprit*, mars-avril 1999, pp. 230-236. 230. Dans le même sens, M. FOESSEL indique que cette responsabilisation outrancière de l'individu « *induit une action moralisatrice de l'Etat qui est paradoxalement amené à rappeler le citoyen au sens de sa propre autonomie* ». in "Légitimations de l'Etat. De l'affaiblissement de l'autorité à la restauration de la puissance", *Esprit*, mars-avril 2005, p. 250.

⁴⁷⁰ LAGRANGE H., "Violence, répression et civilisation des mœurs", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°47, 2002, pp. 9-30. N. SARKOZY a ainsi déclaré, lors d'un déplacement à Perpignan le 13 octobre 2005 faisant suite à des violences communautaires entre gitans et maghrébins, vouloir « *replacer chacun devant ses responsabilités individuelles, car dans ce qui s'est passé, nul n'a d'excuses. Chacun est comptable de ses actes* ». Discours de N. SARKOZY lors de sa rencontre avec les acteurs publics et associatifs à Perpignan le 13 octobre 2005. Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consulté le 20 septembre 2005).

⁴⁷¹ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 156.

⁴⁷² LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 5.

⁴⁷³ DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 10.

⁴⁷⁴ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 18 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 44.

l'influence déterminante des interactionnistes et des promoteurs de la théorie de la vitre brisée⁴⁷⁵. En France, certains chercheurs commencent à s'y référer dans les années 1990⁴⁷⁶. Parmi eux, S. ROCHE considère les incivilités comme des « *désordres en public* » jugés peu graves mais qui soulignent une rupture des codes élémentaires de la vie sociale et un affaiblissement de l'idée de collectivité⁴⁷⁷. Plus que motivés par le désir de nuire, ces actes manifestent une forme d'indifférence aux autres⁴⁷⁸. L'auteur range parmi les incivilités « *1/les petites dégradations telles que boîtes aux lettres défoncées, ampoules cassées dans un escalier, incendies de poubelles dans un hall, etc. ; 2/ les souillures, comme les jets d'objets ou leur abandon dans les espaces collectifs, les tags ; 3/les comportements qui sont de simples absences ou ruptures des codes de politesse, jusqu'aux défis, intimidations, insultes et menaces ; 4/les frictions, sur l'usage de l'espace, les odeurs, les bruits, etc.* »⁴⁷⁹. Si ces comportements sont divers, l'unité de la notion tiendrait dans les conséquences des incivilités sur la vie sociale. L'auteur adopte en effet une approche « *conséquentialiste* » et non substantialiste de la notion⁴⁸⁰. Dans leur ensemble, elles soulèvent la question de l'usage des lieux parce qu'elles tendent à briser la frontière entre espace privé et espace public⁴⁸¹.

S. ROCHE justifie l'usage de la notion d'incivilités par la nécessité de se détacher des fictions juridiques pour appréhender avec davantage de justesse la nature et les conséquences des différents comportements d'écart aux normes. S'il entend dissocier infractions et incivilités, il ne les envisage pas comme deux ensembles strictement autonomes. « *Un comportement ne se classe pas soit dans le sous-ensemble des incivilités, soit dans celui des infractions, mais il peut être classé simultanément par rapport à deux modes d'étalonnage non exclusifs : le cadre légal et l'ordre en public* »⁴⁸². En tenant compte des catégories juridiques, l'auteur isole trois types de comportements : les incivilités légales, les incivilités infractionnelles et les infractions⁴⁸³. Les incivilités légales appartiennent exclusivement au domaine des désordres et constituent des gênes dans la vie quotidienne non sanctionnées pénalement, des atteintes aux conventions sociales ordinaires. Les incivilités infractionnelles sont des infractions du point de vue légal (contraventions ou petits délits) qui prennent la forme d'un « *vandalisme minuscule* » (salissures, dégradations de boîtes aux lettres, etc.). La dernière catégorie regroupe les infractions qui ne sont pas des incivilités au regard de leur gravité (atteintes aux personnes, vols, etc.) ou, à l'inverse, de leur caractère « indolore » (fraude, vente à la sauvette, etc.). L'auteur précise que du point de vue des textes, la plus grande partie des incivilités sont qualifiables pénalement : jets de détritus, abandons d'ordures, injures, bruits et tapages, etc⁴⁸⁴. Mais leur particularité est de ne pas faire l'objet d'un traitement proportionné à leur fréquence⁴⁸⁵. Elles sont tolérées de facto car non poursuivies.

⁴⁷⁵ *Supra* n°335.

⁴⁷⁶ ROCHE S., *La société incivile*, Paris, Seuil, 1996 ; v. également LAGRANGE H., *La civilité à l'épreuve*, *op. cit.*

⁴⁷⁷ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 28 et s.

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 44.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 30 ; BONNEMAIN C., "Les incivilités : usages d'une nouvelle catégorie", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social*, Paris, éd. de la D.I.V., 2000, pp. 55-66.

⁴⁸⁰ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁸² *Ibid.*, p. 51.

⁴⁸³ *Ibid.*, p. 50 et s.

⁴⁸⁴ *Ibid.* ; BONNEMAIN C., "Les incivilités : usages d'une nouvelle catégorie", *op. cit.*

⁴⁸⁵ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 54.

356. Le caractère ambivalent du rapport entre incivilités et délinquance. Les usages de la notion d'incivilités suscitent d'intenses débats épistémologiques. Ce qui pose en réalité problème, ce n'est pas tant la question de la pertinence sociologique du concept que la manière dont le lien est établi entre délinquance et incivilités. Dans les observations de la plupart de ses promoteurs, on discerne en effet un glissement explicite ou implicite de la notion d'incivilités à celle d'infraction. S'ils précisent que la sécurité des personnes et des biens n'est pas directement menacée par les incivilités, ils considèrent généralement, par référence à la théorie de la fenêtre brisée, que les désordres constituent par ricochet des incitations à commettre des délits⁴⁸⁶. Il n'y aurait pas de rupture entre les incivilités et les délits plus lourds car « *elles les accompagnent, les préparent, et l'on peut clairement y voir un ensemble cohérent* »⁴⁸⁷. Ces observations soulèvent quelques interrogations. Si les incivilités peuvent être appréhendées comme un ensemble cohérent lorsqu'on étudie leur rôle sur la dégradation du lien social et du sentiment de sécurité, il n'en va pas de même lorsqu'on les aborde sous l'angle de leur influence sur la délinquance. Dans cette dernière optique, seuls certains types d'incivilités sont finalement appelés à expliquer l'amplification des phénomènes de délinquance. Si S. ROCHE entend réunir sous la bannière des incivilités un ensemble de comportements incriminés ou non par la loi pénale, l'auteur n'est guère prolixe sur les incivilités qu'il qualifie de légales, en ce sens que toute son argumentation se fonde en réalité sur les incivilités dites infractionnelles. Il ne se réfère, pour justifier la progression de la délinquance, qu'aux contraventions et délits non poursuivis (dégradations, etc.).

C'est là toute la difficulté que posent les incivilités qu'il qualifie de légales dans une démonstration dérivant de la théorie de la « vitre brisée ». Confirmer l'incidence sur la délinquance et le sentiment d'insécurité des désordres particulièrement visibles et fortement réprouvés par la population est une chose, prouver l'impact des simples manquements à la discipline sociale en est une autre. Or, si l'on adopte la perspective de S. ROCHE, suivant laquelle les incivilités légales et infractionnelles ont pour point commun de désagréger le lien social et d'encourager à terme le passage à l'acte délinquant, encore faudrait-il établir que les premières influent sur la croissance de la délinquance ou indirectement sur la progression des secondes. A défaut d'être suffisamment approfondie par les théoriciens de la « fenêtre brisée », cette question insoluble exclut tout renoncement aux catégories du droit pénal. Les contraventions et petits délits non poursuivis, ceux qui relèvent essentiellement de la délinquance de voie publique, suffisent à caractériser les comportements incivils ayant une incidence sur la progression de l'insécurité. Certes, la terminologie juridique ne permet sans doute pas d'appréhender toute la complexité des comportements délinquants d'un point de vue criminologique ou sociologique. Cependant, le droit pénal présente l'avantage de définir strictement les comportements incriminés, de déterminer des seuils de gravité et surtout de délimiter strictement la sphère d'intervention de l'Etat pénal. Il apporte clarté et sécurité juridique quand la notion d'incivilités est susceptible de varier selon les opinions et les croyances, de brouiller les seuils de gravité des comportements ainsi considérés et d'appeler un interventionnisme sans limite de la puissance publique⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁸⁷ DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, op. cit., p. 44.

⁴⁸⁸ PEYRAT D., "Liberté, légalité, civilité", *Gazette du Palais*, 19 septembre 1999, pp. 15-16.

357. La question du renforcement de l'Etat pénal au travers de la lutte contre les incivilités. Certains intellectuels, professionnels et hommes politiques s'alarment du laxisme induit par la notion car elle conduirait à déclasser un certain nombre d'infractions⁴⁸⁹. Elle serait instrumentalisée par les hommes de gouvernement pour masquer un désinvestissement de l'Etat dans le règlement des petits délits. A l'inverse, selon les termes de S. ROCHE, d'autres y voient du « *sécuritarisme* »⁴⁹⁰. La notion opérerait une mise à l'index de certains types de comportements, préparant ainsi leur future incrimination. L'incivilité servirait à cacher la montée en puissance de l'Etat répressif par une extension du contrôle social au-delà des comportements pénalement sanctionnés⁴⁹¹. Qualifier de sécuritaire l'argumentation des intellectuels convaincus par le concept est sans aucun doute exagéré. Avec la plupart des auteurs qui abordent la question des incivilités, S. ROCHE pense que les incivilités appellent majoritairement une réponse civile et non répressive. Leurs recherches isolent des facteurs propices au développement des incivilités partiellement semblables : l'impersonnalisation des espaces publics, la quasi-disparition des solidarités de proximité, la crise de l'autorité, la montée de l'individualisme, etc.⁴⁹². Dans une société de plus en plus anonyme, les règles de civilité (politesse, amabilité, courtoisie, etc.), en tant qu'elles participent à la mise en forme des échanges sociaux, permettent à chacun d'évaluer « *l'innocuité du rapport aux autres* »⁴⁹³. Les manquements à ces codes d'interaction alimentent l'insécurité parce qu'ils rendent difficilement prévisibles les comportements et intentions d'autrui⁴⁹⁴. Ils manifestent les faiblesses du contrôle et de la cohésion sociale de la collectivité⁴⁹⁵. Les incivilités exigent donc des réponses positives encourageant la mobilisation des ressources individuelles et collectives pour se réapproprier l'usage des lieux et réinvestir les micro-régulations sociales des incivilités.

Cela étant, selon que l'on aborde les incivilités sous l'angle de leur participation à la progression de la délinquance ou sous l'angle, certes moins ambitieux, de leur impact sur la dégradation du lien social, il n'est pas certain que les mêmes types de réponse émergent chez les concepteurs des politiques publiques. Dans la seconde hypothèse, intégrée à un problème de société plus global, la question des incivilités participe à la formulation de politiques de restauration du lien social. A l'inverse, dans la première hypothèse, les réponses aux incivilités se trouvent intégrées aux politiques de lutte contre l'insécurité dont on imagine bien le caractère plus restrictif. C'est alors la manière dont les hommes de gouvernement se réapproprient le concept pour en faire une catégorie d'action publique qui interroge quant à un éventuel élargissement de la normativité pénale. Séduits par la théorie de la fenêtre brisée, ceux-ci ne mobilisent qu'une version

⁴⁸⁹ G. FENECH précise ainsi que « *n'osant plus appeler un chat un chat, on habille un vol, une dégradation ou un outrage du terme très pudique d'incivilités* ». T. DESJARDINS indique que la notion « *permet de faire passer des délits pour de petites fautes de protocole somme toute presque pardonnables* ». Cités in PEYRAT D., *Eloge de la sécurité*, Paris, Gallimard, 2003, p. 59.

⁴⁹⁰ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 63.

⁴⁹¹ Ibid.

⁴⁹² VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 13-31 ; MEVEL C., OBLET T., VILLECHAISE-DUPONT A., "Les incivilités dans les bureaux de poste", in *ibid.*, pp. 47-69.

⁴⁹³ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 131.

⁴⁹⁴ HUBERT H.-O., TANGE C., "Des incivilités aux incivilités. Du contrôle d'identité comme technique de gestion de l'espace et des interactions et résistances sociales", *RD pén. crim.*, 1999, n°2, pp. 214-235 ; Sur l'impact des incivilités sur le sentiment d'insécurité v. également PERETTI-WATEL P., "L'inscription du sentiment d'insécurité dans le tissu urbain", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 201-221.

⁴⁹⁵ HUBERT H.-O., "Ce que les incivilités ne comprennent pas...Déconstruction d'un concept et de ses implications", in VAN CAMPENHOUDT L., CARTUYVELS Y., DIGNEFFE F. et al., *Réponses à l'insécurité, des discours aux pratiques*, Labor, 2000, p. 245 et s.

restrictive des incivilités, réduite aux liens qu'elles entretiennent avec la délinquance⁴⁹⁶. Plus fondamentalement, les gouvernants ne suivent pas les promoteurs de la notion qui, comme S. ROCHE, considèrent que la réponse aux incivilités doit essentiellement être de nature civile. Certes, les mesures de prévention ne manquent pas. L'introduction de la question des incivilités dans les politiques publiques de lutte contre la délinquance a donné l'occasion aux pouvoirs publics de rappeler une nécessaire coproduction de l'action publique en la matière⁴⁹⁷. Néanmoins, ce sont les institutions régaliennes qui sont le plus souvent appelées à intervenir par les gouvernants⁴⁹⁸. Cette approche est d'ailleurs validée par les institutions policières qui ont tendance à voir dans les incivilités des actes toujours pénalisables, donc relevant de leur compétence⁴⁹⁹. En les présentant comme les prémisses du passage à l'acte délinquant, les théoriciens et les hommes politiques légitiment donc, volontairement ou non, un accroissement des interventions policières et judiciaires concernant les comportements infra-pénaux et les infractions non poursuivies jusqu'alors⁵⁰⁰. Ce positionnement est compréhensible. En se concentrant sur les seules incivilités infractionnelles, les responsables politiques n'ont pas à soulever la délicate question d'une éventuelle responsabilité collective dans la dégradation du lien social et du sentiment de sécurité. Ensermé dans les politiques de lutte contre la délinquance, le traitement pénal des incivilités permet d'offrir au regard de la population des réponses plus visibles et dont les résultats sont perceptibles plus rapidement qu'une action sociale plus globale de promotion de la civilité. Il introduit pourtant le risque d'une stigmatisation de certaines franges de la population.

358. La question de la stigmatisation des populations marginalisées. Pour déjouer les critiques soulignant les dangers d'une stigmatisation insidieuse de « *sauvages* » face à des personnes « *civilisées* », S. ROCHE assure que les incivilités existent bien parmi les professions intermédiaires et libérales⁵⁰¹. Le seul exemple qu'il utilise dans son ouvrage *Tolérance zéro ?*, celui du harcèlement moral, n'est pourtant guère convaincant. On voit mal en effet comment faire coller ce type de comportements avec la définition qu'il donne des incivilités. Certes, il s'agit sans aucun doute d'un manquement aux règles de civilité, d'une violation des règles d'interaction sociale. Mais s'agit-il pour autant d'un

⁴⁹⁶ C'est ainsi que dans une circulaire du 21 juillet 1998, le Garde des Sceaux a pu souligner le lien entre « *déscolarisation, incivilités et faits de délinquance* ». Cité in ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 127.

⁴⁹⁷ V. notamment DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 129 et s.

⁴⁹⁸ Ainsi, dans son discours de politique générale, A. JUPPE affirmait en 1995 que « *l'une des aspirations les plus fortes et les plus légitimes de nos concitoyens est de vivre dans un monde tranquille. (...) La police de proximité, au service quotidien de tous doit être plus présente sur le terrain (...). C'est elle qui doit combattre les comportements inciviques et les atteintes à l'environnement [les dégradations], qui sans être nécessairement de nature pénale, contribuent grandement à l'instauration d'un climat d'inquiétude et de malaise dans la vie quotidienne* ». Cité in ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 127.

⁴⁹⁹ ROCHE S., "Les incivilités vues du côté des institutions : perceptions, traitements et enjeux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°23, 1996, pp. 86-99 ; BONNEMAIN C., "Les incivilités : usages d'une nouvelle catégorie", op. cit. Certains auteurs voient dans la question de la définition des incivilités un enjeu de pouvoir, les institutions cherchant à étendre par ce biais leur champ de compétence. V. notamment MILBURN P., "Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes", op. cit. ; Contra BONNEMAIN C., "Les incivilités : usages d'une nouvelle catégorie", op. cit.

⁵⁰⁰ « *La notion d'incivilité fait entrer dans les cadres (ou les nécessités) de l'action publique des actes licites ou des actes illicites mais que la justice ne traite pas directement. Elle devient une catégorie supplémentaire de l'action publique, aux côtés de celle de délinquance et de crimes, dont elle favorise une extension du champ d'intervention* ». MILBURN P., "Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes", op. cit., p. 339 ; HUBERT H.-O., TANGE C., "Des incivilités aux incivilités. Du contrôle d'identité comme technique de gestion de l'espace et des interactions et résistances sociales", op. cit. ; HUBERT H.-O., "Ce que les incivilités ne comprennent pas ... Déconstruction d'un concept et de ses implications", op. cit. ; LAGRANGE H., "Les délinquances des jeunes", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, op. cit., pp. 158-167.

⁵⁰¹ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 61. Pour d'autres exemples, v. notamment DHOQUOIS R., "Civilité, incivilités", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°23, 1996, pp. 48-53 ; PEYRAT D., *Eloge de la sécurité*, op. cit., p. 68.

« *désordre en public* » soulevant la question de l'usage des lieux ? Il est permis d'en douter, le harcèlement moral trouvant principalement à s'exercer à l'occasion d'interactions entre personnes qui se connaissent préalablement et entretiennent, dans des lieux privés, des liens de subordination. Etant donné la faible visibilité sociale de ce type d'infractions, l'incidence du harcèlement moral sur la croissance du sentiment d'insécurité et de la délinquance semble plus qu'improbable.

D'autres recherches démontrent que les incivilités ne sont pas le propre des franges marginalisées de la société, justement parce qu'elles ne s'interrogent pas, ou accessoirement, sur les rapports qu'elles entretiennent avec la délinquance⁵⁰². Sans ignorer que ces comportements puissent dégénérer en des agissements pénalement sanctionnés (violences, insultes, etc.), elles se contentent de préciser que les incivilités sont le fruit des interactions sociales, qu'elles manifestent des tensions autour de l'occupation de l'espace et s'inscrivent dans un processus de dégradation de la civilité⁵⁰³. Leurs auteurs considèrent que les conduites sont perçues comme inciviles lorsqu'un individu ne se sent pas respecté par autrui⁵⁰⁴. Ce que S. ROCHE nomme les incivilités légales sont alors particulièrement bien définies et la participation des populations plus aisées à la dégradation de la civilité est plus perceptible⁵⁰⁵. Par ailleurs, ces recherches démontrent que les institutions et leurs agents contribuent à accentuer (dysfonctionnement des services, attitudes rigides ou désobligeantes, manque de moyens et de personnels, etc.), ou au contraire à désamorcer (médiation, conseil et assistance), les comportements incivils des clients ou usagers⁵⁰⁶. Les institutions sont à la fois coproductrices de la sécurité et coproductrices de l'insécurité. Comme l'indique P. ROBERT, « *l'important ce n'est pas seulement que la vitre ait été cassée [...] mais aussi qu'on tarde à la changer* »⁵⁰⁷. Moins focalisées sur les liens entretenus entre incivilités et délinquance, ces recherches parviennent à démontrer qu'elles soulèvent plus globalement la question du « vivre ensemble » et qu'elles appellent à l'introspection toutes les strates de la société.

C'est au niveau politique et social que l'appropriation de la notion d'incivilités pose de manière flagrante le problème d'une éventuelle stigmatisation. Ce n'est pas au sujet des

⁵⁰² VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *op. cit.* ; CASTANO C., SAUTKINA E., AMADOR S., CASAL A., "La gestion identitaire des incivilités par les agents de la SNCF et de la Poste", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 33-46.

⁵⁰³ VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *op. cit.*

⁵⁰⁴ CASTANO C., SAUTKINA E., AMADOR S., CASAL A., "La gestion identitaire des incivilités par les agents de la SNCF et de la Poste", *op. cit.*

⁵⁰⁵ A contre-courant du discours ambiant, ces recherches insistent d'ailleurs sur le fait que les agents des établissements publics relativisent globalement la gravité des comportements incivils et ressentent davantage d'humiliation face aux désobligeances des personnes plus aisées socialement. « *D'abord, il semble que les incivilités commises par la clientèle la plus défavorisée aient un impact somme toute relatif sur les guichetiers rencontrés. Liées pour ces derniers à différentes « carences » et aux multiples difficultés de cette population, elles leur paraissent au fond plus excusables et moins humiliantes que la discourtoisie ou le ton méprisant dont fait parfois preuve une clientèle aisée* ». MEVEL C., OBLET T., VILLECHAISE-DUPONT A., "Les incivilités dans les bureaux de poste", *op. cit.*, p. 67 ; ANDRE P., "Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la S.N.C.F.", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 85-113.

⁵⁰⁶ VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *op. cit.* ; MEVEL C., OBLET T., VILLECHAISE-DUPONT A., "Les incivilités dans les bureaux de poste", *op. cit.* ; ANDRE P., "Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la S.N.C.F.", *op. cit.* Parmi les auteurs qui adoptent une approche similaire à celle de S. ROCHE, certains insistent néanmoins sur le rôle des institutions sur la production ou la désagrégation des comportements incivils. A cet égard, les analyses sur l'incidence du climat scolaire sont particulièrement pertinentes. V. notamment DEBARBIEUX E., *La violence en milieu scolaire*, Paris, E.S.F., 1999, p. 126 et s. ; SICOT F. CARRA C., "Une autre perspective sur les violences scolaires : l'expérience de victimation", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école. Etat des savoirs*, Paris, A. COLIN, août 1997, p. 61 et s. ; CARRA C., "Environnement socio-éducatif et violences à l'école élémentaire : essai de conceptualisation", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, Rennes, P.U.R., 2005, pp. 215-222.

⁵⁰⁷ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 74.

simples manquements aux codes de politesse que l'opprobre sociale se manifeste et que l'opinion publique réclame l'engagement de politiques publiques. S'agissant des ruptures élémentaires à la discipline sociale, une transgression des normes peut être socialement perçue mais relativement tolérée⁵⁰⁸. Pour répondre au sentiment d'insécurité des français, seules quelques incivilités sont inscrites sur l'agenda public. Il s'agit le plus souvent de comportements que l'on attribue à des individus pour qui les espaces publics et ouverts au public constituent le lieu principal de regroupement, et donc d'exposition aux regards insécures et réprobateurs (sans domicile fixe, jeunes, immigrés, toxicomanes). Plusieurs auteurs se sont inquiétés des dérives de l'instrumentalisation politique du concept d'incivilités en termes de stigmatisation⁵⁰⁹. Alors qu'il a participé à sa diffusion dans le champ doctrinal, E. DEBARBIEUX souligne que l'usage commun du terme, « *ouvert sans doute par les ambiguïtés de l'usage scientifique* », peut être extrêmement dangereux⁵¹⁰. « *La fortune française de la notion d'incivilité a parfois conduit à surestimer la délinquance et la violence en les généralisant ou à confondre toute remise en cause de l'ordre avec un désordre intolérable, insensé, menant à terme vers le crime ou le délit. L'usage excessif de la notion d'incivilité risque d'entraîner une surqualification des désordres ou des indisciplines, et d'en manquer le sens, tout en s'accroissant vers un culturalisme xénophobe. L'incivilité qui se pense en effet parfois sur le terrain sous la forme d'un affrontement « barbares »-« civilisés » où les « incivils » résisteraient aux lumières de la raison, ces incivilités représentant « l'autre », souvent un autre issu de l'immigration* »⁵¹¹. Parmi eux, ce sont aujourd'hui les jeunes des quartiers périphériques, voire plus précisément encore, ceux issus de l'immigration africaine et nord-africaine, qui semblent le plus stigmatisés. Leur « violence » focalise l'attention.

β- Les violences

359. Une acception extensive de la notion de violence. Traduction du latin « *vis* », qui signifie force, la violence évoque traditionnellement le fait de contraindre une personne par la force ou l'intimidation, une atteinte à l'intégrité de la personne. Elle englobe les formes d'agression et de brutalité⁵¹². Depuis les années 1970, les médias, les hommes politiques comme un certain nombre d'intellectuels mobilisent une acception plus extensive de la notion, ce qui les conduit à souligner une progression des comportements violents. Dès 1977, le Comité d'études sur la violence précise, tout en reconnaissant le caractère équivoque d'une définition plus large de la notion, que « *d'aucuns admettent aujourd'hui qu'est violence toute atteinte illégitime (ou perçue comme telle) aux libertés*

⁵⁰⁸ VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *op. cit.*

⁵⁰⁹ Entre autres, P. ROBERT précise qu' « *Ainsi délestée de toute information précise, la rhétorique nationale sur les incivilités risque surtout de véhiculer un message subreptice de sauvagerie : tous nos maux viendraient de barbares, étrangers à la civilisation, incompréhensibles donc. Resurgit alors l'un des plus vieux stéréotypes de la pensée européenne, l'opposition inexpiable entre le Grec (civilisé) et le Barbare. Peut-être pèse-t-il trop lourd pour faciliter vraiment la compréhension. Mieux vaut donc éviter un usage trop intensif, trop global, trop peu circonstancié de la notion d'incivilités* ». *Ibid.*, p. 75.

⁵¹⁰ DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, *op. cit.*, p. 46.

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² B. KRIEGLER la définit comme une « *force déréglée qui porte atteinte à l'intégrité physique ou psychique pour mettre en cause dans un but de domination ou de destruction l'humanité de l'individu* ». KRIEGLER B., *La violence à la télévision*, Rapport de la Mission d'évaluation, d'analyse et de propositions relative aux représentations violentes à la télévision, Ministère de la Culture et de la Communication, p. 3. L'Organisation mondiale de la santé (O.M.S.) considère la violence comme une « *menace ou l'utilisation intentionnelle de la force physique ou du pouvoir contre soi-même, contre autrui ou contre un groupe ou une communauté qui entraîne ou risque fortement d'entraîner un traumatisme, un décès, des dommages psychologiques, un mal développement ou des privations* ». ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE, *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, 2002, p. 5.

que la société explicitement ou tacitement reconnaît à ses membres »⁵¹³. La violence devient dès lors plus immatérielle et caractérise une atteinte à l'ordre normatif. Pour répondre à l'amplification supposée des phénomènes de violence, le législateur de 1981 s'est décidé à réprimer plus sévèrement toute une série d'infractions qualifiées de violentes. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer l'usage inconsidéré de la notion. Parmi d'autres, J.-C. CHESNAIS précisa qu'il n'y avait pas objectivement d'accroissement des violences, mais un reflux du seuil de tolérance à la violence⁵¹⁴. Dans un contexte de diminution progressive des infractions violentes, tout ce qui reste de violence serait devenu insupportable. Galvaudée et banalisée, la notion aurait perdu tout contenu concret. Imprécise et extensible à l'infini, elle entretiendrait au sein de la population une représentation exagérée, voire une psychose de l'agression.

Depuis lors, les termes du débat se sont quelque peu modifiés. Les travaux de J.-C. CHESNAIS ne suffisent plus pour invalider un recours intempestif à la notion de violence. De nombreuses recherches ont démontré la résurgence des comportements violents au sens le plus restrictif du terme. Les violences physiques redoublent depuis les années 1990, y compris les homicides⁵¹⁵. Le taux d'agression est passé de 2.9% en 1989 à 6% en 2000⁵¹⁶. 0.7% des femmes ont été agressées sexuellement en 2000 contre 0.4% en 1989⁵¹⁷. Les délits et crimes violents commis par les jeunes augmentent particulièrement sous l'effet d'une « délinquance d'exclusion » de plus en plus prégnante⁵¹⁸. Certains chercheurs appréhendent cette progression, à la manière de N. ELIAS, comme un retournement du processus de civilisation des mœurs⁵¹⁹. La plupart relativisent néanmoins la portée du phénomène. L'effusion de sang reste rare et la progression des violences s'explique en partie par l'augmentation du nombre de plaintes⁵²⁰. Lorsque les enquêtes de victimation interrogent précisément les personnes qui disent avoir été agressées, une fois sur deux, il s'agit d'insultes ou de menaces⁵²¹. Parmi les 7% d'adultes qui se sont déclarés victimes d'agressions en 1999, 6.5% seulement mentionnaient des blessures ayant justifié

⁵¹³ Si les membres de la commission y incluent essentiellement des abus de force, ils ajoutent que « d'aucuns admettent aujourd'hui qu'est violence toute atteinte illégitime (ou perçue comme telle) aux libertés que la société explicitement ou tacitement reconnaît à ses membres ». COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, *Réponses à la violence*, op. cit., p. 37.

⁵¹⁴ CHESNAIS J.-C., *Histoire de la violence*, op. cit. ; V. également DELUMEAU J., "Peurs d'hier et peurs d'aujourd'hui", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°32, 1998, pp. 151-164.

⁵¹⁵ Selon les statistiques du Casier judiciaire, 504 auteurs d'homicides volontaires ont été condamnés en 2003 pour 361 en 1984, soit une progression de 39.6%. BURGELIN J.-F. (prés.), *Santé, justice, dangerosité : pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport de la Commission Santé-Justice, juillet 2005, annexes, LXXVII ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 62 et s. ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 134 et s.

⁵¹⁶ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 135.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 136. De 1982 à 2002, le nombre de viols enregistrés par la police a été multiplié par 4.3 et celui des attentats à la pudeur par deux. Parmi les crimes jugés aux Assises, le nombre de viols était de 1636 en 1998 pour 313 en 1978. DANET J., *Défendre. Pour une défense pénale critique*, Paris, Dalloz, 2001, p. 16. ; "Données statistiques concernant la répression des infractions sexuelles en France", in *Les soins obligés ou l'utopie de la triple entente*, XXXIII^e Congrès français de criminologie, Paris, Dalloz, 2002, pp. 191-211 ; LAGRANGE H., "Les délinquances sexuelles", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité*, op. cit., pp. 168-177 ; KENSEY A., "Eléments statistiques sur les infractions sexuelles", *A.J. Pénal*, n°2, 2004, pp. 49-53.

⁵¹⁸ SALAS D., *Le tiers pouvoir*, op. cit., p. 94 et s. ; LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 11 ; DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, op. cit., p. 80 et s. ; GORGEON C., BAILLEAU F., "Vers un nouvel ordre social ? Une autre lecture des questions d'insécurité et de délinquance", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social*, op. cit., pp. 15-28. Pour une comparaison internationale, v. notamment HARDIMAN S., JONES S., MCADAM S., HALLSWORTH S., ALLAIN A., *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés*, Tendances de la Cohésion sociale, n°8, éd. du Conseil de l'Europe, 2004, p. 32 et s.

⁵¹⁹ LAGRANGE H., "Violence, répression et civilisation des mœurs", op. cit. ; Contra ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 123 et s.

⁵²⁰ LAGRANGE H., "Les délinquances des jeunes", op. cit. ; "Les délinquances sexuelles", op. cit. ; KENSEY A., "Eléments statistiques sur les infractions sexuelles", op. cit.

⁵²¹ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 65.

l'intervention d'un médecin⁵²². Si l'on peut difficilement remettre en cause le développement des infractions violentes, les analyses de J.-C. CHESNAIS conservent toute leur pertinence en ce qui concerne le changement de perception de la violence au sein de la population.

Dans son acception contemporaine, qui englobe les perceptions subjectives de la population, les phénomènes de violence se différencient. Elle devient urbaine, scolaire ou encore routière⁵²³. Elle apparaît plus sournoise, plus subtile. Elle serait parfois langagière (insultes, menaces) et pourrait même se réaliser sans le moindre contact entre l'auteur et la victime (excès de vitesse, conduite en état alcoolique hors homicides ou blessures involontaires). De nombreux intellectuels valident ces nouvelles perceptions. La violence ne serait pas que faits. Il s'agirait d'un concept relatif épousant nos manières d'appréhender ces faits, de les juger, de les voir ou de ne pas les voir. Pour E. DEBARBIEUX, « *Très dépendante des situations, la violence est souvent climat plus que fait* »⁵²⁴. Il y inclut des comportements qui ne sont pas pénalement sanctionnés, les incivilités, et considère le phénomène social de la violence au travers du sens que lui donnent les sujets⁵²⁵. Cette approche a certes le mérite de souligner le rejet de toute forme de violence par la population. Considérée unanimement comme le « *mal absolu* », la société entend la proscrire et la combattre⁵²⁶. Elle pose néanmoins un certain nombre de difficultés car on finit par désigner comme violence, faute de pouvoir définir strictement la notion, toutes les conduites que la population perçoit ainsi⁵²⁷. Les discours opèrent « *un glissement sémantique qui, à partir de faits statistiquement peu fréquents mais à fort retentissement médiatique appose le label de violence à l'ensemble des actes d'illégalismes ou d'inconduites répétées. Ainsi la violence sort imperceptiblement de son champ sémantique initial pour s'étendre à toute une série de situations ressenties comme insupportables* »⁵²⁸. Cette banalisation de la violence favorise un amalgame entre menaces, détériorations et brutalités effectives. Or, « *si la violence est mise en équivalence avec toute forme de délinquance, ce sont donc l'ensemble des comportements déviants qui acquièrent cette potentialité, et partant leurs auteurs* »⁵²⁹. Cette extension de la notion de violence empêche d'appréhender la notion de conflit avec discernement, sans transformer la conflictualité en un phénomène nécessairement anormal et pathologique⁵³⁰. Lorsque l'on observe plus précisément les comportements labellisés violents, cette assertion se vérifie. A cet égard, la notion de violences urbaines est particulièrement éclairante.

⁵²² LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 16.

⁵²³ Loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, NOR : EQUX0200012L, J.O. n°135 du 13 juin 2003, 9943.

⁵²⁴ DEBARBIEUX E. (dir.), *L'oppression quotidienne*, op. cit., p. 14.

⁵²⁵ Il définit la violence comme une « *désorganisation brutale ou continue d'un système personnel, collectif ou social se traduisant par une perte d'intégrité qui peut être physique, psychique ou matérielle. Cette désorganisation peut s'opérer par agression, usage de la force, consciemment ou inconsciemment, mais il peut y avoir violence, du point de vue de la victime, sans qu'il y ait nécessairement agresseur ni intention de nuire* ». DEBARBIEUX E., *La violence en milieu scolaire*, op. cit., pp. 39 et s. ; DEBARBIEUX E., "La « violence à l'école » : querelles des mots et défi politique", in DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violences à l'école et politiques publiques*, Paris, E.S.F., 2001, p. 41 et s.

⁵²⁶ « *Dans un monde civilisé, policé, pacifié, régi par le calcul, la norme et la loi, la passion fait irruption comme une sorte de régression* ». MICHAUD Y., *Changements dans la violence. Essai sur la bienveillance universelle et la peur*, Paris, Odile JACOB, 2002, p. 188 ; WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", *Cultures et Conflits*, n°29-30, 1998, pp. 9-23.

⁵²⁷ DUBET F., "Emeutes urbaines. A propos de la violence des jeunes", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 7-24. Disponible sur Internet : <http://www.conflits.org> (consulté le 12 janvier 2006).

⁵²⁸ MILBURN P., "Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes", op. cit.

⁵²⁹ *Ibid.*

⁵³⁰ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, Paris, E.S.F., 2000, p. 11.

360. L'exemple des « violences urbaines ». Cette nouvelle notion a ceci de particulier qu'elle n'est que peu utilisée en dehors de l'hexagone⁵³¹. A l'instar des pays étrangers, jusqu'aux années 1990, on qualifiait les explosions de violence dans les quartiers paupérisés d'émeutes urbaines. Ces émeutes ne sont pas nouvelles, en France comme ailleurs. En Angleterre, elles parcourent l'histoire du XVIII^{ème} au XX^{ème} siècle et constituent selon les époques, tantôt une violence ordinaire, tantôt une forme légitime de distraction, tantôt le résultat de difficultés socio-économiques ou de luttes politiques⁵³². Ces émeutes vont particulièrement s'intensifier au début des années 1980 et donner lieu à des oppositions spectaculaires entre la police et des minorités ethniques (Bristol en 1980, Brixton en 1981, Bradford en 2001)⁵³³. Aux Etats-Unis, après une première vague d'affrontements réprimés par l'armée dans les années 1960 (Chicago en 1968, Détroit en 1967, etc.), l'affaire R. KING déclenche l'émeute de jeunes afro-américains à Los Angeles en 1992⁵³⁴. En France, elles seront plus tardives. A la fin des années 1970 une série d'« échauffourées » oppose régulièrement des groupes de jeunes à la police dans certains quartiers, notamment à Vaulx-en-Velin en 1979. D'autres émeutes éclatent en 1981 puis en 1983 aux Minguettes⁵³⁵. Malgré la politique de Développement social des quartiers engagée par la majorité socialiste de l'époque, des affrontements se reproduisent au début des années 1990 (Vaulx-en-Velin, Mantes-la-jolie, Sartrouville). La question urbaine en vient alors à détrôner la question sociale traditionnelle⁵³⁶.

C'est à cette époque que se diffuse, à l'instigation des Renseignements généraux, la notion de violences urbaines. La Commissaire L. BUI TRONG élabore une « échelle des violences urbaines » comportant huit degrés, qui vont des violences en bandes dénuées de caractère anti-institutionnel aux émeutes et à la « guérilla »⁵³⁷. Les statistiques des Renseignements généraux accréditent l'idée d'une explosion du phénomène. 3000 incidents sont recensés en 1992, 16 000 en 1997, 26 000 en 1998⁵³⁸. Des affrontements entre la police et les jeunes des quartiers périphériques éclatent en effet dans plusieurs

⁵³¹ BODY-GENDROT S., *Les villes. La fin de la violence ?*, op. cit., p. 20.

⁵³² LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", in LE QUANG SANG J., HUBERT H.-O., GENIEYS W., *Violences urbaines. Angleterre, Belgique et Espagne : un état des lieux*, Paris, I.H.E.S.I., Etudes et recherches, mars 2001, p. 8 et s.

⁵³³ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 343 et s. ; LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", op. cit.

⁵³⁴ BODY-GENDROT S., "Les nouvelles formes de la violence urbaine aux Etats-Unis", *Cultures et Conflits*, n°6; 1992, pp. 25-47.

⁵³⁵ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 1998, p. 22.

⁵³⁶ DONZELOT J., "La nouvelle question urbaine", op. cit. ; BACQUE M.-H., SINTOMER Y., "Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers", *Rev. fr. socio.*, vol. 42, n°2, 2001, pp. 217-249.

⁵³⁷ Au premier degré, on trouve des violences en bandes, dénuées de caractère anti-institutionnel (vandalisme, razzia dans les commerces, rodéos et incendies de voitures volées, délinquance crapuleuse en bandes, rixe, règlement de comptes). Au deuxième degré, des provocations collectives contre les vigiles, des injures verbales et gestuelles contre les adultes, du vandalisme furtif contre les biens publics. Au troisième degré, des agressions physiques sur les agents institutionnels autres que policiers (pompiers, militaires, contrôleurs, vigiles, enseignants, travailleurs sociaux). Au quatrième degré, des attroupements lors d'interventions de police, des menaces téléphoniques aux policiers, des lapidations de voitures de patrouilles, des manifestations devant les commissariats et des chasses aux dealers. Au cinquième degré, des attroupements vindicatifs freinant les interventions, des invasions dans les commissariats. Au sixième degré, des agressions physiques contre les policiers, des attaques ouvertes de commissariats, des embuscades. Au septième degré du vandalisme ouvert, massif (saccages de vitrines, de voitures, jets de cocktails Molotov) en un temps généralement bref, et sans affrontements avec les forces de l'ordre, de la part de 15 à 30 jeunes. Au huitième degré, des guérillas et des émeutes durant trois à cinq nuits d'affilée, des saccages massifs suivis d'affrontements avec les forces de l'ordre, de la part de 50 à 200 jeunes. BUI TRONG L., "L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°14, 1993, pp. 235-247 ; BUI TRONG L., "Les violences urbaines à l'échelle des renseignements généraux. Un état des lieux pour 1998", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 215-224.

⁵³⁸ VAN HOLDERBEKE C., "La force publique à l'épreuve des violences urbaines", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°3, pp. 559-568.

communes à partir de la seconde moitié des années 1990 : Strasbourg, Rouen, Dammaries-les-Lys, Sartrouville, Mantes-la-Jolie, Grigny, Maubeuge, etc.⁵³⁹. Si l'échelle des violences urbaines des Renseignements généraux a depuis lors été remaniée⁵⁴⁰, la terminologie employée est restée. Au sein du ministère de l'Intérieur, un groupe de travail s'est attaché à les définir plus précisément. Selon ce groupe de réflexion, leurs auteurs sont le plus souvent mineurs, parfois très jeunes⁵⁴¹. Les jeunes majeurs y participent de manière occasionnelle, le plus souvent pour diriger ou susciter les actions sans y participer directement. Ces jeunes privilégient « *un système de valeurs basé sur le rapport de force avec l'autorité et les éléments extérieurs au quartier ou à la cité* ». Ils sont mobiles, agressifs, appartiennent à des bandes instituant des rites de passage, se soumettent à la loi du silence et bénéficient de la solidarité du quartier et de la complicité du milieu ambiant. Leurs modes opératoires visent à « *déstabiliser le quartier par l'incendie et la destruction systématique dans le but de donner aux auteurs, à travers la publicité de l'acte et la médiatisation, la reconnaissance et inspirer aux victimes la crainte* ». Il s'agit d'une « *logique de conquête* », d'une « *stratégie de prise de pouvoir* » et finalement d'un « *chantage permanent à l'autorité* ». Aujourd'hui, cette grille de lecture des infractions commises dans les quartiers sensibles est reprise par de nombreux hommes politiques, des experts en sécurité ou encore des chercheurs. Les définitions des violences urbaines qu'ils mobilisent sont néanmoins plus que différentes. A. BAUER et X. RAUFER retiennent une acception particulièrement large de la notion. Ils y incluent le racket, les coups et blessures, les rixes, les règlements de compte, les vols avec violence, les razzias visant les commerces, les incendies de biens publics et privés, les rodéos, les violences anti-policières, les représailles visant à instaurer la loi du silence⁵⁴². Dans un sens plus restreint, C. LAZERGES et J.-P. BALDUYCK qualifient les violences urbaines d'« *actes graves, commis en groupe, et dirigés contre les institutions ou à caractère identitaire* »⁵⁴³. S. ROCHE préfère quant à lui parler de violences « *anti-institutionnelles* », l'expression « violences urbaines » étant bien floue dans une société urbanisée à plus de 80%⁵⁴⁴.

361. Le développement des violences urbaines. Ce type de comportement serait en progression constante. Pour la période de janvier à novembre 2005, le nouvel indicateur des violences urbaines recense près de 70 000 faits⁵⁴⁵. Depuis lors, la France a connu une vague d'émeutes particulièrement intense suite au décès de deux adolescents électrocutés dans un local de transformateur le 27 octobre 2005 à Clichy-sous-Bois⁵⁴⁶. Si les policiers, l'inspection générale des services de la police et le Procureur ont démenti cette version, une rumeur certifie la responsabilité de la police. Les jeunes se seraient cachés dans le local pour échapper à un contrôle de police. En quelques jours, des émeutes éclatent à Clichy, Aulnay-sous-Bois, Bondy, Sevran, Montfermeil, etc. Elles gagnent

⁵³⁹ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", *op. cit.*, 13.

⁵⁴⁰ *Supra* n°232.

⁵⁴¹ Circulaire du 24 octobre 2002 relative à l'amélioration des services territoriaux de sécurité publique et au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance, NOR : INTC0200195C. Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consultée le 10 février 2006).

⁵⁴² BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁴³ LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1998, p. 90.

⁵⁴⁴ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 128.

⁵⁴⁵ "Les RG ont recensé 70 000 cas de violences urbaines depuis janvier", *Libération*, 6 novembre 2005.

⁵⁴⁶ LAGRANGE H., "Autopsie d'une vague d'émeutes" in LAGRANGE H., OBERTE M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, *op. cit.*, pp. 37-58.

progressivement la province (Rennes, Nantes, Orléans, Toulouse, Pau, etc.). D'après les chiffres du ministère de l'Intérieur, 10 000 véhicules ont été détruits, 200 bâtiments publics et des milliers de mètres carrés de bâtiments commerciaux incendiés. La Fédération française des sociétés d'assurance chiffrera les dégâts à environ 200 millions d'euros⁵⁴⁷. Au pic des événements, près de 300 communes furent concernées, 11 700 policiers et gendarmes ont été déployés (forces mobiles, renseignements généraux, police judiciaire, sécurité publique). Près de 5200 individus ont été interpellés, 800 écroués⁵⁴⁸. 600 personnes (489 majeurs, 108 mineurs) ont été incarcérées suite à des condamnations à de l'emprisonnement ferme⁵⁴⁹.

Face à ces phénomènes de violence dans les quartiers paupérisés, les forces de l'ordre et les institutions ou services publics qui y sont implantés (transporteurs, établissements scolaires, etc.) se trouvent placés en première ligne. Au quotidien, loin des affrontements spectaculaires, les violences urbaines se déclinent sous la forme de violences anti-scolaires, d'agressions à l'encontre des agents des transports publics, des pompiers, etc. Les violences anti-scolaires, qui visent directement l'institution et ses personnels, seraient en progression constante⁵⁵⁰. En Seine-Saint-Denis, en parallèle du développement des injures, menaces et incendies, 74 agressions avec armes ont été recensées dans les locaux scolaires en 1994, 108 en 1995, 138 en 1996⁵⁵¹. Selon une enquête de la M.G.E.N., 15% des enseignants sont confrontés à des actes de violence chaque semaine, dont 80% en ville ou dans les banlieues⁵⁵². Durant l'année scolaire 1999-2000, les établissements du second degré ont signalé 225 000 faits dont 6 300 graves par trimestre⁵⁵³. Par ailleurs, sur l'ensemble du réseau RATP en 1997, 925 agressions contre les agents ont été signalées, 200 contre les brigades de surveillance. Les bus ont subi 747 jets de projectiles⁵⁵⁴. Chargés de faire respecter l'ordre et d'interpeller les délinquants, les services de police et de gendarmerie sont particulièrement touchés par les violences urbaines. Selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, les outrages et violences à personne dépositaire de l'autorité sont passés de 8890 en 1972 à 14 791 en 1999⁵⁵⁵.

362. Le contexte d'émergence des violences anti-institutionnelles. Trois grands modèles expliquent la production des émeutes⁵⁵⁶. Une thèse conservatrice conçoit la violence collective comme la conséquence d'une société déliquescence. Au travers de « *théories de la racaille* »⁵⁵⁷, elle considère que leurs auteurs sont irresponsables, influençables et mus par le désir de piller. Leur violence serait irrationnelle et contagieuse. La dégénérescence morale et le manque de respect croissant pour les lois en seraient à l'origine. Une thèse libérale y voit à l'inverse la manifestation d'une société dysfonctionnelle. Celle-ci ne parvenant pas à répondre aux besoins des groupes défavorisés et à les intégrer, les inégalités de situation deviendraient explosives. Les

⁵⁴⁷ MUCCHIELLI L., "Les émeutes de novembre 2005 : les raisons de la colère", in LE GOAZIOU V., MUCCHIELLI L. (dir.), *Quand les banlieues brûlent...Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La découverte, 2006, pp. 5-30.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ DEBARBIEUX E., *La violence en milieu scolaire*, op. cit.

⁵⁵¹ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 26.

⁵⁵² BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, op. cit., p. 33.

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 27.

⁵⁵⁵ DE MAILLARD J., "Les institutions : facteurs de violence ?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., pp. 115-121.

⁵⁵⁶ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", op. cit.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 24.

violences urbaines s'expliqueraient alors par le chômage, les discriminations, etc. Enfin, une thèse radicale les appréhende comme le produit d'une société inégalitaire. La violence collective serait porteuse de sens et constituerait un instrument de protestation légitime. Si la plupart des analystes et des hommes de gouvernement conjuguent souvent ces différents points de vue, la thèse conservatrice semble désormais l'emporter dans l'imaginaire collectif. On souligne les attitudes « *irrationnelles* » et « *incompréhensibles* » des casseurs, leur violence enragée et aveugle⁵⁵⁸. Les hommes politiques et les administrations publiques ne s'embarrassent guère d'une réflexion approfondie sur les motifs de cette violence anti-institutionnelle. Ils ne s'interrogent pas, ou plus, sur les origines de cette « *défiance* » envers les institutions, sur le processus par lequel les « *jeunes de la cité* » se représentent la police, les services publics voire l'ensemble de la société comme un monde hostile⁵⁵⁹. En abordant les violences urbaines sous le seul angle des désordres, ils occultent pourtant les problèmes de logement, d'emploi, de précarité ou de discrimination dans ces quartiers⁵⁶⁰. Ainsi appréhendée, la violence urbaine est dissociée d'un contexte de défaillance des mécanismes d'intégration socio-économique, notamment pour les jeunes précarisés issus de l'immigration⁵⁶¹. L'usage du terme « urbain » pour qualifier leurs accès de violence s'affirme alors comme une « *euphémisation de rapports sociaux et culturels de domination dont le territoire urbain est la scène plutôt que la cause* »⁵⁶².

Si la vie de ces quartiers donne à voir un condensé de toutes les difficultés socio-économiques contemporaines, le fonctionnement même de l'administration publique n'est pas étranger à la multiplication des tensions. Comme pour les incivilités, un certain nombre d'éléments laisse supposer une « coproduction » des violences urbaines. Aussitôt vient à l'esprit la question des rapports qu'entretient la police avec la population des quartiers sensibles. Alors que l'échelle des renseignements généraux mesurait l'importance des violences urbaines à l'aune des atteintes portées à l'institution policière, on ne peut être qu'étonné de l'absence de réflexion sur son propre rôle dans la progression des désordres. A l'opposé, les recherches anglo-saxonnes portant sur les émeutes des années 1980 et 1990 illustrent le poids des interventions policières dans la genèse des affrontements. Elles offrent alors une toute autre image des violences urbaines⁵⁶³. Ce sont les interactions qui se nouent entre les jeunes des minorités ethniques et la police qui provoqueraient des incidents. Les premiers se sentent discriminés,

⁵⁵⁸ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 31 ; PADIS M.-O., "De l'art du conflit à l'art de l'esquive", *Esprit*, octobre 2000, pp. 153-172.

⁵⁵⁹ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 31.

⁵⁶⁰ COLLOVALD A., "Violence et délinquance dans la presse. Politisation d'un malaise social et technicisation de son traitement", op. cit., p. 45.

⁵⁶¹ BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 545-554. « *L'individu est pris en compte dans sa dimension ontologique : il existe en soi, sans détermination sociale, politique, économique et/ou culturelle. Ne sont retenus que l'aspect essentiellement pathologique de l'action collective, la foule comme manifestation d'un désordre social et mental, les moments visibles et dramatisés. Le groupe transcende l'individu, lui-même « contaminé » par le groupe* ». LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", op. cit., pp. 30-31.

⁵⁶² MACE E., "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, p. 63 ; BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", op. cit. « *Ce changement de regard permet une reformulation du « problème des banlieues » : non plus problème social élargi redevable d'un traitement politique de la vulnérabilité sociale et de l'immigration mais problème objectif d'ordre public requérant un traitement spécialisé de lutte contre la déviance. La délinquance constitue désormais une sorte de « nouvelle question sociale » et « la violence » devient la catégorie d'Etat mobilisée pour la comprendre. [...] La reformulation du malaise « des banlieues » en problème de violence pose celui-ci en question « technocratique » dont le règlement appelle l'expertise et non l'idéologie enflammée* ». COLLOVALD A., "Violence et délinquance dans la presse. Politisation d'un malaise social et technicisation de son traitement", op. cit., p. 45.

⁵⁶³ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", op. cit.

victimes de racisme, et se définissent une identité de groupe autour d'un ennemi commun : la police. La contestation de l'autorité des policiers aurait pour effet de renforcer la suspicion et la pression policière à l'encontre de ces groupes. Certains policiers plaçant leurs interventions sous le signe de la vengeance, quelques émeutes seraient directement d'origine policière⁵⁶⁴. Une « *prophétie auto-réalisatrice, qui s'alimente des deux côtés* » se mettrait alors en place⁵⁶⁵. En France, les préjugés raciaux ne sont pas absents chez certains professionnels des forces de l'ordre⁵⁶⁶. Ils se manifestent notamment par des contrôles d'identité incessants qui, en imposant aux jeunes une identité virtuelle de « *menaçant* », sont ressentis pas eux comme du harcèlement⁵⁶⁷. Ils se déploient tout autant au sein de l'institution scolaire⁵⁶⁸. Plus globalement, les services publics mésestiment leur participation à la dégénérescence du climat et négligent les facteurs internes à leurs organisations⁵⁶⁹. Outre qu'ils tiennent rarement compte des inégalités de fait dans l'accès au service public (coût des transports collectifs, effets induits et détournements de la carte scolaire, etc.)⁵⁷⁰, c'est l'exaspération et l'incompréhension des agents qui prédominent. Ceux-ci développent progressivement une rhétorique répressive qui se rapproche de l'opinion policière⁵⁷¹. « *Le malentendu est [alors] comme un ingrédient constant de la vie quotidienne, d'un côté comme de l'autre : les jeunes pensent que l'agressivité ou le sans-gêne est la seule attitude possible face à ceux qui, au mieux vous méprisent et au pire sont racistes à votre égard, les autres sont persuadés qu'il s'agit d'une jeunesse dangereuse, irrécupérable, non-socialisable, incapable de s'assumer correctement dans la vie quotidienne ; et de ce fait, à éviter ou à rejeter. Le sentiment qu'il n'y a pas d'alternative possible à ce rejet mutuel fait que les jeunes optent aisément pour des solutions violentes là où, avec un peu de sang froid de*

⁵⁶⁴ MONET J.-C., "Polices et violences urbaines : la loi et le désordre dans les villes anglo-saxonnes", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 49-71.

⁵⁶⁵ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", *op. cit.*, p. 38.

⁵⁶⁶ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 237 et s. ; BODY-GENDROT S., WIHTOL DE WENDEN C., *Police et discriminations raciales. Le tabou français*, Paris, éd. de l'Atelier, 2003 ; ESTERLE-HEDIBEL M., "Jeunes des cités, police et désordres urbains", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, *op. cit.*, pp. 376-385.

⁵⁶⁷ HUBERT H.-O., "Jeunes immigrés et agents des forces de l'ordre : les meilleurs ennemis...", in BRION F., REA A., SCHAUT C. (coord.), *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Pol-Bis, De Boeck Université, 2001, p. 157 et s. ; JUHEM P., "« Civiliser » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence » dans les quartiers populaires", *RF sc. pol.*, vol. 50, n°1, 2000, pp. 53-72.

⁵⁶⁸ J.-P. PAYET souligne ainsi le jeu des stéréotypes réciproques entre les enseignants et les jeunes issus de l'immigration. in "Violence à l'école : les coulisses du procès", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école. Etat des savoirs*, *op. cit.*, p. 145 et s. ; PAYET J.-P., "Violences à l'école et ethnicité. Les raisons « pratiques » d'un amalgame", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 192-200 ; PAYET J.-P., "« l'ethnicité, c'est les autres ». Formes et enjeux de la relation de l'école aux milieux disqualifiés", *Ville-Ecole-Intégration*, hors-série, n°6, 2002, pp. 55-64 ; V. également DEBARBIEUX E., TICHIT L., "Le construit « ethnique » de la violence", in *ibid.*, p. 155 et s. ; SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ? De la « discrimination positive » au recul institutionnel*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 150 et s. ; CHARLOT B., "Violences à l'école. La dimension « ethnique » du problème", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 178-189.

⁵⁶⁹ WIEVIORKA M., *Violence en France*, *op. cit.* ; MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social*, *op. cit.*, pp. 95-108 ; DE MAILLARD J., "Les institutions : facteurs de violence ?", *op. cit.* ; MACE E., "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité ; le cas du réseau bus de la RATP", *op. cit.* ; KOOPMANSCH J.-P., "Problème de la ville, problème de l'entreprise : le cas de la violence à l'égard des contrôleurs et chauffeurs d'autobus", *op. cit.* ; CHARLOT B., "Violences scolaires : représentations, pratiques et normes", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école*, *op. cit.*, p. 1 et s. ; SICOT F. CARRA C., "une autre perspective sur les violences scolaires : l'expérience de victimation", in *ibid.* ; KATANE D., "Police, population et quartier sensibles. Une sémantique à questionner", *op. cit.*

⁵⁷⁰ DEBARBIEUX E., *La violence en milieu scolaire*, vol. 2, *Le désordre des choses*, *op. cit.*, p. 44 et s. ; DUBET F., DURU-BELLAT M., *L'hypocrisie scolaire. Pour un collège enfin démocratique*, Paris, Seuil, 2000, p. 127 et s. ; FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Seuil, 2005 ; WIEVIORKA M., *Violence en France*, *op. cit.*, p. 96 ; MACE E., "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité. Le cas du réseau bus de la RATP", *op. cit.*

⁵⁷¹ MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", *op. cit.* ; MACE E., "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité ; le cas du réseau bus de la RATP", *op. cit.*

part et d'autre, on pourrait éviter le passage à l'extrême, l'ensemble formant un cercle vicieux qui se nourrit de la dialectique de rejet par les uns et par les autres »⁵⁷². Quelques groupes de jeunes manifesteraient donc leur exaspération face aux discriminations en s'en prenant violemment aux institutions publiques et aux services publics.

363. La question de la signification politique des violences urbaines. Pour répondre à cette épineuse question, les expériences étrangères sont à nouveau sources d'enseignement. En Espagne, en Grande-Bretagne, en Italie ou aux Etats-Unis, ce ne sont pas les symboles de l'Etat qui sont principalement visés, car ce n'est pas exclusivement de lui qu'on attend des solutions⁵⁷³. A l'inverse, les émeutiers français interpellent les pouvoirs publics. Certes, il n'est pas possible de qualifier les violences urbaines de violences politiques au sens strict. L'émeute n'est pas un mouvement social, « une révolte calculée contre l'ordre établi », bien au contraire⁵⁷⁴. Autodestructrice, cette rage collective se porte contre les équipements des quartiers. Elle se développe en dehors de tout programme de revendications, le plus souvent sans porte-parole ou leader⁵⁷⁵. C'est toute la différence avec les violences des agriculteurs, des marins, des viticulteurs ou autres corporations professionnelles, « figures solidement installées à une place tout à fait respectable de l'imaginaire national »⁵⁷⁶. Capables de déployer une stratégie cohérente et explicite, ceux-ci parviennent à justifier leurs exactions (saccage du ministère de l'équipement, incendie du Parlement de Bretagne, etc.) en expliquant et en médiatisant leurs revendications. A l'opposé, faute d'acteurs constitués, les violences urbaines sont dépolitisées et traitées médiatiquement comme marginales et déviantes⁵⁷⁷. Les médias comme les hommes politiques n'attribuent pas un sens politique aux actions collectives des jeunes casseurs⁵⁷⁸. Ils ne voient pas dans leurs comportements une volonté de changement mais une menace pour la République, voire un retour possible à la barbarie⁵⁷⁹.

Pourtant, les violences urbaines ne sont pas dépourvues de toute dimension politique⁵⁸⁰. Dans une société où le processus de ghettoïsation est de plus en plus marqué⁵⁸¹, elles

⁵⁷² KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", *Déviance et Société*, vol. 24, n°4, 2000, p. 427.

⁵⁷³ WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", *op. cit.* ; BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", *op. cit.* ; LAGRANGE H., OBERTI M., "Intégration, ségrégation et justice sociale" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, *op. cit.*, pp. 11-36.

⁵⁷⁴ ESTERLE-HEDIBEL M., "Virées, incendies et vols de voitures : motivations aux vols et aux dégradations de voitures dans les bandes de jeunes de milieu populaire", *Déviance et Société*, vol. 20, n°2, 1996, pp. 119-139 ; DUBET F., "Emeutes urbaines. A propos de la violence des jeunes", *op. cit.*

⁵⁷⁵ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, *op. cit.*, p. 17. Pour E. DEBARBIEUX, « la délinquance d'exclusion est certes une manière de reprendre du pouvoir symbolique par l'expression identitaire, mais sans contester finalement la domination structurelle vécue dans les secteurs marginalisés de la société ». in *L'oppression quotidienne*, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁷⁶ WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", *op. cit.* ; JUHEM P., "« Civiliser » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence » dans les quartiers populaires", *op. cit.*

⁵⁷⁷ MACE E., "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", *op. cit.*

⁵⁷⁸ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *op. cit.* ; KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", *op. cit.* ; BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁷⁹ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁸⁰ LAGRANGE H., "Reconnaissance, délinquance et violences collectives", *Esprit*, octobre 2000, pp. 131-152. E. MACE les qualifie de violences « proto-politiques ». in "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", *op. cit.*, p. 63 ; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans : Emeutes, jihadisme et dépolitisation*, Rapport Europe n°172. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 16 avril 2006).

manifestent une exigence de reconnaissance, la rupture des règles constituant une réponse au sentiment de frustration, aux exclusions et aux humiliations⁵⁸². L'espace public devient une scène symbolique et l'exhibition est une modalité décisive de l'action. Les auteurs de troubles ne cherchent pas l'anonymat mais au contraire une « *agora* »⁵⁸³. La délinquance n'est pas simplement un moyen pour se procurer facilement des richesses mais « *de se venger des autres en bravant leurs lois et leurs interdits, en faisant fi de leur code moral et de leur éthique considérée comme hypocrite* »⁵⁸⁴. Cette violence est alors vécue par leurs auteurs comme une contre-violence⁵⁸⁵. Au-delà de ce registre symbolique, elle peut être instrumentalisée et médiatisée pour obtenir des équipements sur le quartier⁵⁸⁶. Sur le long terme, ces jeunes n'ont pas une conscience politique suffisamment aguerrie pour leur permettre de transcrire dans un registre « citoyen » leurs revendications⁵⁸⁷. Ce fut parfois le cas, avec pour figure emblématique le mouvement pour l'égalité des Beurs qui a réuni, au terme d'une marche traversant toute la France d'octobre à décembre 1983, plus de 100 000 personnes à Paris. Après l'euphorie des premiers temps, la désillusion sera néanmoins au rendez-vous⁵⁸⁸. Si quelques mobilisations d'importance existent encore (les mouvements « Stop la violence » et « Ni putes ni soumises » notamment), elles ne sont pas représentatives de la majorité des jeunes des quartiers et, passé les premiers temps, leurs revendications peinent à se faire entendre. Le plus souvent, l'investissement des aînés sur la scène politique a laissé un goût amer aux plus jeunes. La nouvelle génération n'a plus d'illusion, n'est pas porteuse d'un idéal politique⁵⁸⁹. « *Elle pense n'avoir d'autre choix pour s'affirmer que de se rabattre sur la seule voie du succès qui lui est ouverte, la délinquance* »⁵⁹⁰. Ce qui génère les violences urbaines, ce n'est pas le vide social mais le vide politique, l'absence de représentation politique⁵⁹¹. Ce dialogue impossible, ce refus de la dimension affirmative et contestataire des violences urbaines risquent pourtant de renforcer une spirale de la violence, voire d'autres formes de délinquance⁵⁹². Ce sont en effet les jeunes qui refusent

⁵⁸¹ Conférence lors d'un cycle d'enseignements-débats à l'E.H.E.S.S., "Penser la crise des banlieues. Que peuvent-les sciences sociales ?", 23 janvier 2005. Vidéo disponible sur Internet : <http://www.ehess.fr> (consultée le 20 avril 2006).

⁵⁸² LAGRANGE H., "La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité", *op. cit.*; LAGRANGE H., "Reconnaissance, délinquance et violences collectives", *Espit*, octobre 2000, pp. 131-152; LEPOUTRE D., *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Paris, Odile Jacob, 1997; LAGRANGE H., OBERTE M. (dir.), *Émeutes urbaines et protestations*, *op. cit.*; CONTRA JUHEM P., "« Civiliser » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence » dans les quartiers populaires", *op. cit.*

⁵⁸³ LAGRANGE H., *De l'affrontement à l'esquive. Violences, délinquances et usages de drogues*, Paris, Syros, 2001, p. 44.

⁵⁸⁴ KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", *op. cit.*

⁵⁸⁵ *Ibid.*

⁵⁸⁶ A ce jeu-là, les émeutiers obtiennent d'ailleurs souvent gain de cause. Suite aux émeutes de novembre 2005, le gouvernement de D. DE VILLEPIN s'est ainsi engagé à restituer diverses subventions aux associations intervenant dans les quartiers sensibles. Les crédits distribués à ces structures avaient précédemment été fortement réduits. Le 6 octobre 2005, Mme V. FAYET, vice-présidente du C.N.V. avait déploré une baisse de 40% des subventions aux associations présentes dans les zones sensibles entre 2004 et 2005. "Les maires de banlieue s'exaspèrent de la réduction de leurs aides", *Le Monde*, 7 novembre 2005; Le Premier ministre s'est engagé à débloquent 100 millions d'euros en faveur des associations de quartiers. V. également WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", *op. cit.*; BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux États-Unis : tentatives de réponses", *op. cit.*; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 209.

⁵⁸⁷ KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", *op. cit.*

⁵⁸⁸ *Ibid.*; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 419 et s.; MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité*, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁸⁹ KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", *op. cit.*

⁵⁹⁰ *Ibid.*

⁵⁹¹ Cité in ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 127. LAPEYRONNIE D., "De l'intégration à la ségrégation", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 73-89; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans : Émeutes, jihadisme et dépolitisation*, *op. cit.*

⁵⁹² MACE E., "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", *op. cit.*

de sombrer dans l'exclusion et la délinquance qui s'expriment par la violence⁵⁹³. Ainsi, malgré les propos contraires du ministre de l'intérieur, la plupart des émeutiers poursuivis lors des violences urbaines de novembre 2005 étaient primo-délinquants⁵⁹⁴. Les autres ont déjà abandonné toute forme d'opposition et s'engagent dans les activités plus discrètes et plus lucratives de l'économie parallèle⁵⁹⁵.

364. La questions de la dérive mafieuse ou communautaire des violences urbaines.

Reprenant l'argumentation des policiers et experts en sécurité urbaine, les hommes politiques comme les médias véhiculent l'idée de délinquants de plus en plus jeunes, issus de l'immigration pour la plupart, organisés et manipulés quelques fois par des groupuscules mafieux ou islamistes⁵⁹⁶. Le lien est systématiquement établi avec l'immigration et l'islamisme radical⁵⁹⁷. S'agissant d'une éventuelle dérive mafieuse, de nombreux rapports, études ou recherches soulignent les liens entre délinquance organisée et petite délinquance⁵⁹⁸. Cependant, si les acteurs de l'économie souterraine sont en lien avec des membres de réseaux criminels, ceci ne veut pas nécessairement dire que leur organisation et leurs modes d'action sont ceux que l'on attribue généralement à la criminalité organisée. La notion de criminalité organisée est certes difficile à définir. Il s'agit d'une notion plus criminologique que juridique⁵⁹⁹. On entend généralement sous ce vocable l'« *action de groupes permanents, hiérarchisés et secrets, disposant d'un programme illicite mettant en œuvre par tous les moyens légaux et illégaux des délits* »

⁵⁹³ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 57 ; KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", op. cit.

⁵⁹⁴ Sur les 949 mineurs placés en garde à vue, 318 avaient des antécédents judiciaires, dont un tiers suivis au titre de l'enfance en danger. A peine plus de 20% avaient donc réellement un passé délinquant. LAGRANGE H., "Autopsie d'une vague d'émeutes" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, op. cit. ; MUCCHIELLI L., "Les émeutes de novembre 2005 : les raisons de la colère", op. cit.

⁵⁹⁵ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 57 ; KHOSROKHAVAR F., "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", op. cit. Il convient néanmoins de nuancer l'argument du rôle de pacification joué par les trafics, notamment le trafic de drogues. La Seine-Saint-Denis offre de nombreux contre-exemples. LAGRANGE H., "La structure et l'accident" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, op. cit., pp. 105-130.

⁵⁹⁶ MARCUS M., "Violence et insécurité urbaine ou l'oubli de la pensée", *Les Cahiers de l'Orient*, n°80, 2005, pp. 71-78. Le 3 novembre 2005, après une semaine d'émeutes, le Premier ministre, s'exprimant devant le Sénat, dénonce ainsi les « *bandes organisées* » et les « *réseaux du crime* ». Le ministre de l'Intérieur déclare que les violences n'ont rien de spontané, qu'elles sont « *parfaitement organisées* ». Il établit un parallèle avec le système mafieux, des « *quartiers soi-disant tranquilles* » étant en fait placés « *sous la coupe de clans qui font régner leur ordre* ». Discours de N. SARKOZY devant les préfets le 28 novembre 2005. Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consulté le 12 décembre 2005).

⁵⁹⁷ Dans un point de vue adressé au Monde, N. SARKOZY a précisé le 7 novembre 2005 que « la police est la police de la République. Elle assure l'ordre de la République. Si elle ne le faisait pas, quel ordre lui succéderait ? Celui des mafias ou celui des intégristes ». "Sarkozy : « nous ramènerons l'ordre et la tranquillité », Le Monde, 7 novembre 2005. Le 9 novembre, le ministre de l'Intérieur a annoncé à l'Assemblée nationale qu'il allait demander aux préfets d'expulser sans délai tous les étrangers condamnés, y compris les titulaires d'un titre de séjour. S'exprimant sur les violences urbaines, le Président de la République a quant à lui exigé que les règles du regroupement familial soient appliquées plus strictement. De nombreux élus ont également dénoncé le laxisme des parents des jeunes issus de l'immigration et le communautarisme des populations nord-africaines.

⁵⁹⁸ C'est notamment le point de vue des institutions européennes. Déjà, dans un rapport de 1993, la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement de l'Union européenne soulignait que « *la petite délinquance se développe en termes quantitatifs et qualitatifs, notamment dans les grandes villes de la Communauté européenne, et que des liens sont de plus en plus souvent mis en évidence entre cette petite délinquance et la criminalité organisée* » ; que des enfants et des adolescents « *sont mis à contribution comme complices par les organisations criminelles dans le circuit des infractions (contrebande, trafic d'armes, trafic de drogues, vol, etc.), surtout en raison de leur irresponsabilité pénale* ». Les travaux menés par le Forum européen pour la sécurité urbaine sur les questions de sécurité dans les villes européennes ont constaté le même type de phénomènes, notamment en ce qui concerne le trafic de drogue et la prostitution. En France, des mineurs sont utilisés pour le transport et la remise des produits, essentiellement du haschisch, pour surveiller les quartiers et donner l'alerte ALVAREZ J., "Délinquance organisée et petite délinquance, quels liens dans l'Europe de Schengen ?", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 135-175 ; VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 167.

⁵⁹⁹ PRADEL J., "Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", *R.I.D.P.*, vol. 69, 1998, pp. 643-671.

dangereux dans un dessein de recherche du profit »⁶⁰⁰. Si l'on observe dans les quartiers des formes de délinquance en groupe, parfois hiérarchisés, le plus souvent, cette organisation reste élémentaire et se structure suivant les occasions. Dans une logique de « débrouille », souvent peu lucrative et qui n'exclut pas toute insertion dans l'économie légale, elle n'atteint pas la complexité et le professionnalisme des véritables organisations criminelles⁶⁰¹.

S'agissant ensuite d'une éventuelle dérive identitaire ou religieuse, il ne faut éluder l'ethnisation de la question et de sa gestion⁶⁰². De manière emblématique, dans le milieu de la recherche, plusieurs auteurs abordent désormais frontalement la question de la production des violences urbaines et de la délinquance par des auteurs se référant à une identité ethnique, voire religieuse⁶⁰³. S. ROCHE considère qu'il existe une sur-représentation des enfants d'immigrés parmi les mineurs délinquants⁶⁰⁴. D'autres évoquent même l'hypothèse d'un lien entre terrorisme et violences dans les banlieues, la violence du terrorisme constituant « *un prolongement direct de celle de droit commun dont elle décuple les manifestations* »⁶⁰⁵. La question est pourtant loin d'être tranchée. Un certain nombre de recherches invalide l'idée d'une sur-représentation de cette catégorie de population dans la délinquance. Si les délinquants réitérants sont proportionnellement plus nombreux parmi les jeunes issus de l'immigration musulmane ou africaine noire, l'écart avec la délinquance de l'ensemble des jeunes de la tranche d'âge 13-17 ans est plus que modeste⁶⁰⁶. Et les jeunes issus de l'immigration ont un comportement analogue à celui des jeunes des familles pauvres qui ne sont pas issus de cette immigration⁶⁰⁷. Ces adolescents sont certes particulièrement visibles lors des émeutes urbaines. Cependant, ces quartiers se caractérisent précisément par une proportion plus importante que la moyenne nationale de personnes issues de l'immigration et de jeunes de moins de 25 ans⁶⁰⁸. A cela s'ajoute, dans les quartiers enclavés, la plus forte probabilité pour les mineurs et jeunes majeurs de fréquenter des pairs délinquants ou déviants⁶⁰⁹. Enfin, quant à une éventuelle manipulation par des groupes islamistes ou mafieux, les Renseignements généraux infirment eux-mêmes cette hypothèse. Selon L. BUI TRONG, il

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 644.

⁶⁰¹ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 167 ; WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, op. cit., p. 25 et s.

⁶⁰² BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", op. cit.

⁶⁰³ Alors qu'il y a vingt ans, dans les premiers quartiers touchés par des émeutes, les jeunes se définissaient à partir de catégories sociales (chômeur, etc.), certains se définissent désormais à partir de critères ethniques. Parfois, de nouvelles figures morales, l'« homme de foi », ont remplacé les figures du travailleur social, du militant portés par un projet de libération et de combat social. WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", op. cit. ; DUBET F., "Penser la crise des banlieues. Que peuvent-les sciences sociales ?", op. cit. ; WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", op. cit. ; ESTERLE-HEDIBEL M., "La marque de l'étranger. La construction d'identités délinquantes chez des jeunes d'origine maghrébine", in BESSETTE J.-M. (dir.), *Crimes et cultures*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 137 et s. ; SICOT F., "Enfants d'immigrés maghrébins, rapport au quartier et engagement dans la délinquance", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 87-108 ; ROCHE S., "Ethnicité et délinquance des jeunes en France : une question politique à la lumière des résultats d'une enquête auto-déclarée", *R.I.C.P.T.*, n°1, 2004, pp. 3-28 ; ZANNA O., LACOMBE P., "L'entrée en délinquance de mineurs incarcérés. Analyse comparative entre des jeunes « d'origine française » et des jeunes « d'origine maghrébine »", *Déviance et Société*, vol. 29, n°1, 2005, pp. 55-74 ; BRION F., REA A., SCHAUT C. (coord.), *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, op. cit.

⁶⁰⁴ ROCHE S., "Ethnicité et délinquance des jeunes en France : une question politique à la lumière des résultats d'une enquête auto-déclarée", op. cit.

⁶⁰⁵ WIEVIORKA M., "Penser la violence : en réponse à Sergio Adorno", *Cultures et Conflits*, n°59, 2005, pp. 175-184.

⁶⁰⁶ LAGRANGE H., *De l'affrontement à l'esquive*, op. cit., p. 67.

⁶⁰⁷ *Ibid.*

⁶⁰⁸ CARRA C., "Les bandes de jeunes comme réponse à l'exclusion sociale", in BESSETTE J.-M. (dir.), *Crimes et cultures*, op. cit., p. 147 et s. ; SICOT F., "Enfants d'immigrés maghrébins, rapport au quartier et engagement dans la délinquance", op. cit.

⁶⁰⁹ LAGRANGE H., "Sociabilités et délinquances des jeunes", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 63-86.

ne s'agit pas de bandes à proprement parler car ces groupes ne présentent que l'esquisse d'une organisation hiérarchisée, avec un chef reconnu et des rôles distincts et fixes pour chacun⁶¹⁰. A la différence des gangs américains, ils ne se distinguent par aucune activité durable ou code de l'honneur, aucune épreuve ou cérémonie initiatique, aucun signe d'appartenance (vestimentaire, emblème, surnom, etc.). Leurs actions restent spontanées, sans pratiquement être jamais manipulées de l'extérieur. L'attachement au territoire paraît plus fort que la fraternité des origines ethniques⁶¹¹. Cette analyse sera réitérée par les Renseignements généraux à la suite de la vague d'émeutes de novembre 2005⁶¹². Ces émeutes ont en effet démontré que les islamistes ne tenaient pas les quartiers. Les appels au calme des institutions musulmanes n'ont guère eu d'effet⁶¹³. Peut-être est-ce finalement le traitement politique et médiatique de la violence urbaine qui favorise à terme une dérive ethnique, identitaire ou religieuse⁶¹⁴. Ce retour fantasmé aux origines s'apparente bien souvent à une « *ethnicité réactive* », à un moyen d'affirmation de soi, qui n'exprime pas un retour aux sources mais une réactivation identitaire face aux discriminations⁶¹⁵.

Malgré ces tentatives de relativisation, l'idée d'un continuum inéluctable entre petite délinquance des quartiers sensibles, criminalité organisée et terrorisme s'impose. Selon J.-J. GLEIZAL, il serait impossible d'endiguer les violences urbaines « *sans prendre en compte la délinquance internationale derrière laquelle percent les problèmes d'intégration des populations les plus sujettes aux infractions* »⁶¹⁶. Il n'y aurait plus lieu dès lors de distinguer sécurité intérieure et sécurité extérieure, mais de développer une doctrine de la « *sécurité globale* »⁶¹⁷. Dans l'idée des pouvoirs publics, la répression vigoureuse de la petite délinquance est un préalable nécessaire à l'endiguement de la criminalité organisée et du terrorisme⁶¹⁸. En réalité, « *La logique d'amalgame l'emporte*

⁶¹⁰ BUI TRONG L., *Violences urbaines*, op. cit., p. 32.

⁶¹¹ Ibid. ; PADIS M.-O., "De l'art du conflit à l'art de l'esquive", op. cit.

⁶¹² Dans un rapport du 23 novembre 2005, les R.G. ont précisé que les émeutes constituaient « *une forme d'insurrection urbaine non organisée* », « *une révolte populaire des cités, sans leader* », animée par des jeunes « *habités d'un fort sentiment identitaire ne reposant pas uniquement sur leur origine ethnique ou géographique, mais sur leur condition sociale d'exclus de la société française* ». Ils ont également démenti l'implication de groupes musulmans radicaux. Cités in MUCCHIELLI L., "Les émeutes de novembre 2005 : les raisons de la colère", op. cit.

⁶¹³ Les appels au calme lancés depuis les mosquées le vendredi 4 novembre seront sans effet. La nuit du 5 novembre sera la nuit d'émeutes la plus « chaude ». Ni les patrouilles de volontaires recrutés localement par les associations musulmanes pour dialoguer avec les jeunes, ni les appels au calme de T. RAMADAN, ni la fatwa émise par l'Union des organisations islamistes de France (U.O.I.F.) le 6 novembre n'auront aucun effet. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans : Emeutes, jihadisme et dépolitisation*, op. cit., p. 21 ; LAGRANGE H., "Autopsie d'une vague d'émeutes" in LAGRANGE H., OBERTE M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, op. cit.

⁶¹⁴ MACE E., "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", op. cit.

⁶¹⁵ PAYET J.-P., "Violence à l'école : les coulisses du procès", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école*, op. cit., p. 154 ; BORDET J., *Les « jeunes de la cité »*, Paris, P.U.F., 1999, p. 129 ; ESTERLE-HEDIBEL M., "La marque de l'étranger. La construction d'identités délinquantes chez des jeunes d'origine maghrébine", op. cit. ; DEBARBIEUX E., *La violence en milieu scolaire*, vol. 2., op. cit., p. 90 ; DUBET F., MARTUCCELLI D., *Dans quelle société vivons-nous ?*, Paris, Seuil, mars 1998, p. 166 et s. ; PADIS M.-O., "De l'art du conflit à l'art de l'esquive", op. cit. ; FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, op. cit., p. 85 et s.

⁶¹⁶ GLEIZAL J.-J., "L'élaboration des politiques de sécurité en France (1982-2002)", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZINSKY M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., p. 44.

⁶¹⁷ « *La sécurité globale est [...] synergétique : les dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales sont toutes inter-reliées. Si la sécurité dans un domaine est insuffisamment ou mal gérée, les effets se font sentir dans les autres domaines et affectent la sécurité de l'Etat en général* ». DAVID C.-P., ROCHE J.-J., *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002, p. 118 ; GLEIZAL J.-J., "Sécurité et globalisation", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 949-954 ; Pour une critique de cette perspective globalisante, v. notamment BIGO D., "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité", in LE GLOANNEC A.-M., *Entre Union et Nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 55 et s.

⁶¹⁸ « *Le crime s'apparente à une chaîne où chaque maillon tient l'autre : tenir l'usager de drogue, c'est atteindre le fournisseur ; contrôler les enfants errants, c'est remonter les filières de trafic d'êtres humains ; pénaliser le racolage, c'est priver de ressources les réseaux* ». SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 166.

sur les différences sociales et fait croire à un seul et même phénomène là où il n'y a que regroupement arbitraire de certaines parties de la réalité sociale »⁶¹⁹. Cette approche véhicule l'idée d'une menace grandissante, la petite délinquance étant appréhendée comme la grande de demain⁶²⁰. Dans ce « continuum sécuritaire »⁶²¹, les immigrés extra-communautaires et les jeunes issus de l'immigration font figure de nouveaux « ennemis intérieurs »⁶²².

365. La question de la stigmatisation des « banlieues » et des jeunes des minorités ethniques. C'est la peur des banlieues qui alimente désormais l'obsession de la violence⁶²³. Dans l'imaginaire collectif, les enfants d'immigrés supplantent désormais, comme source potentielle de menace, les vagabonds, les indigents ou encore les ouvriers insurgés⁶²⁴. Ces nouvelles « classes dangereuses »⁶²⁵ réactivent le « vieux mythe de l'encerclement de Paris par sa banlieue »⁶²⁶. Les violences et les nuisances causées par quelques uns suffisent à connoter négativement l'ensemble des quartiers paupérisés. D'autant qu'elles font l'objet « d'une dramatisation et d'une amplification médiatique considérable, et éventuellement fantasmatique, sans base tangible »⁶²⁷. Une observation plus approfondie des comportements placés sous la catégorie « violences urbaines » et « violences scolaires » démontre que ces comportements, bien que problématiques et plus fréquents, n'atteignent pas les seuils de gravité indiqués. Parmi les 6 300 actes « graves » signalés chaque trimestre par les établissements scolaires durant l'année scolaire 1999-2000, 38% étaient des violences verbales, 24.8% des dégradations, 12.6% des vols et tentatives de vols et 13.8% des atteintes aux personnes⁶²⁸. Si ces données statistiques n'enlèvent rien à la gravité des violences aux personnes, ramenées à la population scolaire (plus de cinq millions d'élèves et environ 500 000 employés), elles démontrent que le risque de se faire agresser dans l'enceinte scolaire est d'une

⁶¹⁹ BIGO D., "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité", *op. cit.*, p. 79.

⁶²⁰ MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité*, *op. cit.*, p. 49.

⁶²¹ BIGO D., "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité", *op. cit.*, p. 76.

⁶²² *Ibid.* ; BIGO D., "Sécurité et immigration : vers une gouvernamentalité par l'inquiétude?", *Cultures et Conflits*, n°31-32, 1998, pp. 13-38 ; HUYSMANS J., "Sécurité et immigration. Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité", *Cultures et Conflits*, n°31-32, pp. 177-202 ; MUCCHIELLI L., *Violences et insécurité*, *op. cit.*, p. 118 et s. ; GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, *op. cit.*, p. 81 et s. ; SALAS D., *La volonté de punir*, *op. cit.*, p. 48 et s.

⁶²³ « Les banlieues, les cités sont devenues ces dernières années le symbole des nouveaux problèmes sociaux. S'établit ainsi dans l'imaginaire social renforcé par les représentations médiatiques, dans un jeu permanent de miroir, une identification, une assimilation et, dans le même temps, une réduction des difficultés sociales à un type de lieu, les quartiers périphériques, territoires d'exclusion par excellence ». GORGEON C., BAILLEAU F., "Vers un nouvel ordre social ? Une autre lecture des questions d'insécurité et de délinquance", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social*, *op. cit.*, p. 20 ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 60. Ce phénomène n'est cependant pas si contemporain qu'on pourrait le penser. Tout au long de l'histoire de France, les quartiers de « pauvres » ont été perçus comme « hors la ville » et leurs habitants comme « hors de la société ». BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", *op. cit.*

⁶²⁴ BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", *op. cit.* ; MACE E., PERALVA A., "Jacobinisme vs. Industrie culturelle. Médiatisation de la violence en France et au Brésil", *op. cit.*

⁶²⁵ CASTEL R., *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, 2003, *op. cit.*, p. 53.

⁶²⁶ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 231.

⁶²⁷ WIEVIORKA M., "Un nouveau paradigme de la violence", *op. cit.*

⁶²⁸ BAUER A., RAUFER X., *Violences et insécurité urbaines*, *op. cit.*, p. 33. Les chiffres donnés par le ministère de l'Education nationale sont encore plus éclairants. Pour l'année scolaire 1998-1999, 240 000 incidents ont été déclarés et seulement 2.6% ont été jugés suffisamment graves pour faire l'objet d'un signalement à la justice. 1000 agressions ont été recensées, principalement à l'encontre d'élèves (86%). Parmi les faits considérés comme graves par le ministère, 70% constituaient de simples violences verbales. Statistiques citées in MUCCHIELLI L., *Violence et insécurité*, *op. cit.*, p. 73.

importance relative⁶²⁹. La dimension anti-institutionnelle n'est d'ailleurs pas aussi prégnante qu'on pourrait le penser, la probabilité d'être victime de violences étant plus élevée pour les élèves que pour les enseignants⁶³⁰. S'agissant des violences urbaines, le même constat prévaut. Sur les 70 000 faits de violences urbaines recensés de janvier à novembre 2005, il s'agit à plus de 65% d'incendies de véhicules (28 041)⁶³¹ et de poubelles (17 489)⁶³². Les violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours ou de santé représentent 3832 faits, soit 5.5% de l'ensemble. Les violences entre jeunes (6004 affrontements entre bandes) sont plus importantes que celles qui les opposent aux institutions publiques. Les propres statistiques du ministère de l'Intérieur démontrent qu'elles n'ont pas pour auteurs que des mineurs, et des mineurs de plus en plus jeunes. Selon les données du logiciel SAIVU, 52.88% des individus interpellés par la sécurité publique en 1999 étaient mineurs, dont 70.62% avaient plus de 16 ans et 2.4% moins de 13 ans⁶³³. La violence des adultes des cités n'est pas moindre que celle des adolescents et l'on retrouve, comme pour tous les types de délinquance, une forte proportion d'auteurs de 18 à 25 ans⁶³⁴. Enfin, cette focalisation sur les quartiers sensibles produit des erreurs d'appréciation. Les taux de criminalité les plus élevés restent localisés dans les quartiers centraux des villes riches et les zones de grand passage⁶³⁵.

Si l'évolution des données statistiques dans le temps manifeste une intensification des violences et leur dispersion sur le territoire français, il est possible, sinon d'invalider cette hypothèse, du moins d'en atténuer la portée. Ce phénomène de croissance continue découle partiellement des méthodes de comptage des institutions publiques. La généralisation de l'échelle des violences urbaines puis du logiciel SAIVU par les Renseignements généraux, comme la mise en place du logiciel SIGNA au sein de l'Education nationale, ont conduit à une multiplication des enregistrements⁶³⁶. Ces nouveaux outils de recensement ont donc participé à la diffusion d'une image tronquée, sinon de l'importance, du moins de la croissance des violences. Au-delà, plus l'exaspération compréhensible des agents publics placés en première ligne grandit, plus leur seuil de tolérance diminue⁶³⁷. Ils perçoivent comme des violences les simples chahuts menés par les scolaires à l'arrière des bus, le langage impoli des jeunes, les insultes⁶³⁸. Incivilités, violences urbaines et délinquance perdent alors toute spécificité et leur caractérisation dépend de la perception des agents. Dans les établissements scolaires

⁶²⁹ *Ibid.*, p. 74 ; SICOT F. CARRA C., "Une autre perspective sur les violences scolaires : l'expérience de victimation", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école*, op. cit. ; PETITCLERC J.-M., *Enfermer ou éduquer ? Les jeunes et la violence*, Paris, Dunod, 2004, p. 13.

⁶³⁰ *Ibid.*

⁶³¹ Parmi ces incendies, certains ne s'expliquent d'ailleurs pas par une motivation ostentatoire ou contestataire, mais plus prosaïquement par la volonté d'effacer les traces, d'un vol par exemple. BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 56.

⁶³² "Les RG ont recensé 70 000 cas de violences urbaines depuis janvier", *Libération*, 6 novembre 2005.

⁶³³ BUI TRONG L., *Violences urbaines*, op. cit., p. 136.

⁶³⁴ BODY-GENDROT S., "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", op. cit.

⁶³⁵ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 164.

⁶³⁶ C'est ainsi qu'en 1999, le nouveau logiciel SAIVU indiquait 41 000 faits alors que l'échelle des violences urbaines qui fonctionnait à l'époque en parallèle recensait 29 000 faits. BOUSQUET R., *Insécurité. Sortir de l'impasse*, op. cit., p. 45.

⁶³⁷ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 53 et s.

⁶³⁸ MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité*, op. cit. ; MACE E., "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité ; le cas du réseau bus de la RATP", op. cit. ; Certains policiers critiquent cette définition extensive des violences. A propos des violences urbaines, J.-F. HERDUIN, contrôleur général et directeur départemental de la sécurité publique de la Seine-Maritime, a ainsi dénoncé une notion « fourre-tout » incluant tous les comportements individuels déviants, toutes les infractions commises par les jeunes. HERDUIN J.-F., "La notion de violences urbaines est devenue un fourre-tout", *Le Monde*, 25 janvier 2005.

affectés par des tensions particulièrement fortes, certains faits seront enregistrés. D'autres, plus tranquilles, n'y verront pas des actes susceptibles d'entrer dans la nomenclature statistique⁶³⁹.

Telles que sont ici présentées et analysées les violences urbaines, une impression malheureuse pourrait se dégager, celle de croire que les jeunes délinquants des quartiers paupérisés ne seraient finalement que des victimes, répliquant par la violence aux frustrations et discriminations subies. Certains chercheurs dénoncent cette attitude « compréhensive », qui manifesterait un oubli inconséquent des victimes et alimenterait l'idée d'un fantasme d'insécurité⁶⁴⁰. Comme si tenter d'expliquer leurs comportements déviants, sans pour autant les justifier, équivalait à renier les souffrances intolérables des victimes⁶⁴¹. Comme si, avant même de se prononcer sur la question, le chercheur était sommé de choisir son camp. Certes, il ne faut méconnaître leurs capacités de nuisance et les souffrances ou traumatismes occasionnés à de réelles victimes qui, bien souvent, vivent dans la même précarité. Ces individus ont bien une part de responsabilité dans les difficultés qu'ils connaissent et provoquent partiellement le regard que la société porte sur eux⁶⁴². Néanmoins, si l'on s'interroge sur les moyens propres à les faire accéder à ce sentiment de responsabilité, il convient de remarquer que les attitudes défensives et stigmatisantes des hommes politiques, des agents des services publics et de la population en général confortent ces jeunes dans leurs représentations de victimes⁶⁴³. En quelque sorte, elles les immunisent contre tout sentiment de culpabilité ou d'empathie envers leurs victimes potentielles⁶⁴⁴. Il n'est donc pas certain que la nouvelle doctrine française d'action publique, placée sous le sceau de la « tolérance zéro », participe, malgré son ambition initiale, à la restauration du sentiment de responsabilité des délinquants.

e. Une stratégie de « tolérance zéro »

366. Une stratégie d'inspiration américaine. Les promoteurs de cette nouvelle stratégie pénale s'appuient sur les expériences menées Outre-Atlantique. Le slogan « *Zero Tolerance* » est apparu dans les discours du président REAGAN au début des années 1980, lorsque celui-ci souhaitait afficher son engagement dans une lutte sans merci contre le

⁶³⁹ BOUDOU P., PHILIPPE C., "Prévention de la violence à l'école ou anticipation des risques de délinquance ?", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, op. cit., pp. 467-475.

⁶⁴⁰ DEBARBIEUX E., *La violence en milieu scolaire*, vol. 2, op. cit., p. 31 ; DE MAILLARD J., "Les institutions : facteurs de violence ?", op. cit.

⁶⁴¹ E. FATTAH précise ainsi que « *Mettre en évidence le rôle causal que jouent certaines victimes dans la genèse du crime ne veut pas dire pour autant que l'on considère cette victime comme responsable de sa victimation, ni que l'on reproche le crime à ceux qui souffrent de ses conséquences. Les sociologues et les scientifiques étudiant les comportements s'intéressent à l'explication et non à la justification, à la compréhension du comportement et non à sa rationalisation, à l'étiologie et non à la culpabilité ou l'innocence, aux dynamiques interpersonnelles qui menèrent au crime et non aux excuses légales ou aux circonstances atténuantes* ». Cité in KOOPMANSCH J.-P., "Problème de la ville, problème de l'entreprise : le cas de la violence à l'égard des contrôleurs et chauffeurs d'autobus", op. cit.

⁶⁴² Ce regard est particulièrement symptomatique de l'évolution des représentations sociales concernant les problèmes des banlieues. A partir de ses recherches sur les inégalités sociales, F. DUBET remarque que les français condamnent fortement les inégalités et les injustices dont souffrent les habitants des quartiers paupérisés, tout en les condamnant, sans compassion, pour être profondément responsables de leur situation. DUBET F., "Penser la crise des banlieues. Que peuvent-les sciences sociales ?", op. cit.

⁶⁴³ BEGUE L., "Conventionnels et déviants : l'autorité du lien social", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 9-36 ; BORDET J., *Les « jeunes de la cité »*, op. cit., p. 59.

⁶⁴⁴ BEGUE L., "Conventionnels et déviants : l'autorité du lien social", op. cit., SALHANI P., DERGHAL M., HENERR A.-S., "Les effets du sentiment d'injustice subie sur le comportement agressif", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, op. cit., pp. 185-192. Cela rejoint ce qu'écrivait déjà J. PINATEL en 1987, à savoir que « *le sentiment d'injustice subie se rencontre chez des inadaptés sociaux [...] et permet de légitimer leurs desseins, car il est le fondement du raisonnement égocentrique* ». in *Le phénomène criminel*, Paris, M.A. éd., 1987, p. 130.

trafic de drogues⁶⁴⁵. Au début de la décennie suivante, le maire de New York, R. GUILIANI, et le responsable de la police, W. BRATTON, vont s'approprier la formule. Dans un premier temps (1990-1992), W. BRATTON expérimente cette nouvelle stratégie au sein de la police du métro dont il est responsable (*Transit Police Department*)⁶⁴⁶. Son objectif consiste à « reconquérir » les lignes et les stations du métro, en luttant contre la fraude, les graffitis et les désordres causés par les sans-abri ou les toxicomanes⁶⁴⁷. La police multiplie les expulsions du métro et les arrestations pour des fraudes ou des actes de petite délinquance, avec pour second objectif d'interpeller les individus recherchés pour des crimes plus graves⁶⁴⁸. En quelques mois, les arrestations ont triplé⁶⁴⁹. Après quelques années, le nombre de fraudeurs est passé de 200 000 à 25 000 et les délits ont diminué de 80% dans le métro⁶⁵⁰. Face à ce succès, le maire de New York a demandé à W. BRATTON de diriger la police de la ville. Plusieurs objectifs ont été assignés aux forces de l'ordre : l'utilisation intensive des effectifs dans l'espace public, le fichage et l'arrestation systématique des petits contrevenants⁶⁵¹. Pour concrétiser cette politique, la ville a considérablement renforcé les effectifs policiers⁶⁵². Depuis lors, les personnes consommant de l'alcool en public, les toxicomanes et les individus franchissant les portiques du métro sans payer sont systématiquement arrêtés⁶⁵³. Le nombre d'arrestations a cru de 36.7% entre 1993 et 1998 (+1.2% pour les crimes, +70.7% pour les délits)⁶⁵⁴. Ces interventions policières massives ont pris place dans un contexte, généralisé à l'ensemble du pays, de durcissement des peines prononcées par la justice⁶⁵⁵. Concernant la seule ville de New York, la lecture des statistiques de la criminalité invite à valider l'impact de la politique de « tolérance zéro ». La criminalité a diminué de 57.23% de 1993 à 2000 et le nombre d'homicides a été divisé par trois⁶⁵⁶. Des politiques de ce type

⁶⁴⁵ OCQUETEAU F., "Avant-propos", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, op. cit., p. 8 ; SILVERMAN E. B., "Tolérance zéro et réforme d'un système de police : le cas de New York", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 59-80.

⁶⁴⁶ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, op. cit.

⁶⁴⁷ *Ibid.* Dans un livre bilan publié en 1998, il précise s'être inspiré de la théorie de la vitre cassée. BRATTON W., *Turnaround : How America's top cop reversed the crime epidemic*, New York, Random House, 1998 ; DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit. G. KELLING réfutera néanmoins cette filiation entre la théorie de la « vitre brisée » et la politique de « tolérance zéro », cette dernière constituant un « enfant illégitime de la vitre brisée ». Cité in ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 145. « C'est donc par une paresse de la pensée que l'on a réduit cette théorie à l'idée d'une police qui devrait répondre coup pour coup à chaque acte et comportement incivil ou délictueux de certaines fractions de la population en saturant l'espace où elles agiraient activement ou passivement, en oubliant de se préoccuper d'abord de l'aménagement des espaces et des raisons de leur dégradation ». OCQUETEAU F., "Avant-propos", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, op. cit., p. 9.

⁶⁴⁸ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁴⁹ *Ibid.*

⁶⁵⁰ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 141. Les policiers, cachés aux abords des quais, interpellaient en flagrant délit les individus qui passaient, sans payer, au-dessus des tourniquets d'accès au métro. Ils contrôlaient leur identité et procédaient à une fouille au corps avant de leur infliger une amende de 100 dollars voire, en cas de récidive, des poursuites pouvant donner lieu à emprisonnement. *Ibid.*

⁶⁵¹ Cette stratégie de « zero tolerance » sera reconduite en 1996 par son successeur, H. SAFIR, qui décide d'intensifier les arrestations et les fouilles (*Stop-and-Frisk Policy*). BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité*, op. cit., p. 81 et s. ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 141. ; BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, op. cit., p. 42 ; DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁵² Le nombre de policiers est passé de 28 741 en 1993 à 38 957 en 1998, soit une progression de 35.5%. BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, op. cit., p. 15.

⁶⁵³ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁵⁴ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁵⁵ *Infra* n°503.

⁶⁵⁶ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

se sont donc développées dans d'autres Etats ou collectivités locales, notamment à Londres, Cleveland ou Glasgow⁶⁵⁷.

367. Les évaluations françaises de la stratégie punitive américaine. Les appréciations des chercheurs français sont pour le moins partagées dès lors qu'il s'agit d'évaluer l'efficacité du modèle new-yorkais. Certains auteurs portent un regard positif sur la politique pénale de la ville de New York. Parmi eux, S. ROCHE⁶⁵⁸, A. BAUER⁶⁵⁹, F. DIEU⁶⁶⁰ et A. ROCQUET⁶⁶¹ considèrent que la stratégie new-yorkaise a bien eu un impact sur la baisse de la délinquance. Selon S. ROCHE, cette ville a connu une diminution de la fréquence des homicides supérieure à celle de la moyenne du pays⁶⁶². Pour F. DIEU, ce succès ne découle pas essentiellement du durcissement de la répression mais des bénéfices tirés de la réforme managériale engagée au sein de la police⁶⁶³. L'économiste A. ROCQUET estime quant à elle que les politiques de « tolérance zéro » ont un impact dissuasif évident⁶⁶⁴. Néanmoins, cette politique n'est pas applicable, en l'état, en France⁶⁶⁵. Le niveau d'homicides est bien plus limité. Les meurtres ne peuvent être conjurés par une présence policière accrue car il s'agit, à la différence des Etats-Unis, d'homicides majoritairement relationnels et non crapuleux⁶⁶⁶. Leurs nouvelles techniques de management ne peuvent être reproduites à l'identique au sein des services de police français car le corporatisme policier s'y opposerait vigoureusement⁶⁶⁷.

D'autres chercheurs évoquent à l'inverse l'inefficacité de cette stratégie punitive⁶⁶⁸. Une décrue de la criminalité s'est produite dans d'autres villes, sans que des politiques similaires y soient conduites⁶⁶⁹. Quelques unes ont enregistré une décrue des crimes violents malgré la stabilité ou la réduction des effectifs policiers⁶⁷⁰. Quant à la ville de New York, la décrue de la délinquance a précédé la politique de tolérance zéro (-4.4% en 1991 et -7.8% en 1992)⁶⁷¹. Ce reflux s'explique en réalité par la conjonction de plusieurs facteurs : la baisse démographique de la tranche d'âge des 15-25 ans, le retour de la croissance économique au début des années 1990, la fin de la guerre du crack à partir de 1992, le renforcement du contrôle de la circulation des armes, le recours à l'emprisonnement massif, le déclin de la violence homicide prolétarisée, des actions de

⁶⁵⁷ SILVERMAN E. B., "Tolérance zéro et réforme d'un système de police : le cas de New York", *op. cit.*

⁶⁵⁸ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 144.

⁶⁵⁹ BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime*, *op. cit.*

⁶⁶⁰ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", *op. cit.*

⁶⁶¹ ROCQUET A., *De la pertinence des politiques répressives sur la formation des carrières délinquantes*, *op. cit.*, p. 58 et s.

⁶⁶² ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 144. Entre 1992 et 1998, le nombre d'homicides aurait diminué de 73%. *Ibid.*, p. 277, note n°39.

⁶⁶³ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", *op. cit.*

⁶⁶⁴ ROCQUET A., *De la pertinence des politiques répressives sur la formation des carrières délinquantes*, *op. cit.*, p. 164.

⁶⁶⁵ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 145 et s. Dans le même sens, v. également OCQUETEAU F., "Avant-propos", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, *op. cit.*

⁶⁶⁶ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 146.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, p. 149 et s.

⁶⁶⁸ WIEVIORKA M., "Le sociologue et l'insécurité", *op. cit.* ; LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, *op. cit.*, p. 40 et s. ; BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité*, *op. cit.*, p. 68 et s.

⁶⁶⁹ Ainsi, entre 1991 et 1997, Dallas et Houston ont connu une baisse du nombre d'homicides de plus de 50%. ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 277, note n°39.

⁶⁷⁰ Entre 1990 et 1996, les crimes violents ont diminué de 40% à San Diego pour des effectifs stables, de 39% à Dallas malgré une baisse de 3% des effectifs, de 18% à Seattle malgré une baisse des effectifs de 6%. LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, *op. cit.*, p. 40.

⁶⁷¹ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", *op. cit.* ; LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, *op. cit.*, p. 40 ; BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, *op. cit.*, p. 123.

rénovation des quartiers, etc.⁶⁷². La multiplication des effectifs, le recours à une police communautaire et la stratégie de « tolérance zéro » n'ont donc pas eu d'impact notable sur la criminalité⁶⁷³. Le lien de causalité entre petits désordres et délinquance, qui constitue le cœur de la théorie de la « vitre cassée » et de la stratégie de « tolérance zéro », n'ont d'ailleurs guère fait l'objet d'une validation par des recherches empiriques⁶⁷⁴. Au-delà, en termes de libertés publiques, les pratiques de la police new-yorkaise posent de délicats problèmes. Les violences policières se sont développées, notamment à l'encontre des minorités ethniques⁶⁷⁵. Cette stratégie policière est sélective et discriminatoire. Elle s'acharne sur les minorités et les populations marginalisées (sans-abri, prostituées, etc.)⁶⁷⁶.

368. L'appropriation politique de la stratégie américaine de « tolérance zéro ». Malgré ces appréciations nuancées, une majorité d'hommes politiques se réfère désormais au « miracle new-yorkais »⁶⁷⁷ pour réclamer l'application systématique de la loi pénale, sinon le renforcement de la sévérité des peines. Dans un souci de promotion, les autorités new-yorkaises se sont déplacées dans différents pays (Brésil, Mexique, etc.)⁶⁷⁸. Elles ont favorisé la publication de nombreux articles et interviews, organisé des conférences annuelles (*Policing for the 21st Century*) et des visites pour les responsables policiers des grandes métropoles occidentales⁶⁷⁹. Des policiers du monde entier se sont déplacés à New York pour comprendre cette chute spectaculaire de la délinquance⁶⁸⁰. Plusieurs responsables politiques français ont effectué ce déplacement, parmi lesquels J. DRAY en juillet 1998⁶⁸¹ et N. SARKOZY en juin 2002⁶⁸². Partout, ce qui est présenté comme un succès exemplaire et fulgurant séduit. L'idée d'importer cette stratégie en France traverse les travées de l'Assemblée nationale, mobilise les rédactions de journaux et inspire la plupart des programmes politiques⁶⁸³. Les solutions américaines ont été accueillies sans

⁶⁷² OCQUETEAU F., "Avant-propos", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, op. cit. ; DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁷³ LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 40.

⁶⁷⁴ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁷⁵ Ces violences policières ont fait grand bruit au début de l'années 1999 avec la mort d'un immigré africain, A. DIALLO. Les policiers ont tiré sur lui à 41 reprises alors qu'il n'était pas armé, n'avait pas d'antécédents judiciaires et se trouvait juste sur le pas de la porte de son appartement dans le Bronx. Plusieurs milliers de manifestants ont dénoncé quotidiennement cette « bavure » de la police et la popularité du maire a considérablement chuté. Si quatre policiers ont été poursuivis pour meurtre, ils ont été acquittés le 25 février 2000. BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime*, op. cit., p. 38 et s. ; BODY-GENDROT S., WIHTOL DE WENDEN C., *Police et discriminations raciales. Le tabou français*, op. cit., p. 124 et s. ; MONJARDET D., "Entre propagande et dénégation, retour distancié sur la « tolérance zéro ». Un texte de Eli B. SILVERMAN", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 171-188. Pour autant, F. DIEU relativise cette progression des brutalités policières aux Etats-Unis. Il considère qu'elle résulte du recrutement d'un nombre important de policiers. En étudiant le ratio du nombre de plaintes par policier, il constate qu'il y avait une plainte pour sept policiers en 1984, une plainte pour dix policiers en 1995, une plainte pour dix-sept policiers en 1999. D'autre part, le nombre de suspects tués par la police serait globalement stable depuis le début des années 1990 (27 en 1990, 29 en 1994 et 20 en 1997). DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁷⁶ « Il s'est agi, en effet, de se concentrer sur les désordres les plus visibles, les plus quotidiens, les plus stigmatisés, les plus obsédants pour la population, au détriment, par exemple, d'une attention plus soutenue, d'une lutte plus agressive vis-à-vis des formes de délinquance financière et de corruption sociale, le laveur de pare-brise à la sauvette du Bronx représentant, il est vrai, une cible captive, plus commode, moins problématique que le criminel en col blanc de Wall Street ». DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit., p. 59.

⁶⁷⁷ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ *Ibid.* ; BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime*, op. cit., p. 2.

⁶⁸¹ DRAY J., *Etat de violence. Quelles solutions à l'insécurité ?*, Paris, J'ai lu, 2001, p. 24 et s.

⁶⁸² ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 205.

⁶⁸³ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", op. cit.

véritable réflexion critique⁶⁸⁴. « *Tout se passe comme si l'on croyait de plus en plus que l'identification de l'auteur (parfois) et sa traduction devant une cour (rarement) allaient résoudre les problèmes pour peu que les peines s'alourdissent* »⁶⁸⁵. Ce sont les hommes classés à droite de l'échiquier politique qui mobilisent le plus explicitement les termes de « tolérance zéro »⁶⁸⁶. A gauche, certains affirment sans complexe leur faveur pour cette nouvelle doctrine politique⁶⁸⁷. Néanmoins, la plupart des élus socialistes usent peu de cette terminologie qu'ils jugent connotée et privilégient le slogan adopté par T. BLAIR en Grande-Bretagne: « *dur avec le crime, dur avec les causes du crime* »⁶⁸⁸. Par ce biais, il leur est possible de manifester une plus grande fermeté vis-à-vis des délinquants sans abandonner l'approche sociale qui leur est plus familière. Pour autant, les divergences partisans ne sont guère perceptibles. Sans utiliser la notion de « tolérance zéro », les socialistes se réfèrent aux principales lignes de force du modèle américain : la rapidité et la certitude de la sanction pénale⁶⁸⁹. Son influence est telle qu'il a favorisé l'introduction en France de « *brèches dans le legs français de la défense sociale nouvelle fait jusqu'alors de nuances et de complémentarité entre fermeté et compréhension* »⁶⁹⁰. L'évolution des idées et des discours sur le thème de la sécurité manifeste un renoncement à amender l'homme et une défiance à l'égard des capacités de transformation morale du condamné⁶⁹¹. A droite comme à gauche, c'est un « *social-populisme sécuritaire* » qui s'impose⁶⁹². Les gouvernants promettent des réponses radicales et punitives, car « *toute hésitation serait l'indice d'une faiblesse. Toute prudence une marque de complicité* »⁶⁹³.

⁶⁸⁴ LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 9.

⁶⁸⁵ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 251.

⁶⁸⁶ Dès 1995, C. PASQUA s'y est référé explicitement. ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 130. Durant la campagne présidentielle de 2002, J. CHIRAC, sans utiliser la même terminologie, a employé les termes d'« *impunité zéro* ». Cité in TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., p. 186. Plus récemment, N. SARKOZY a placé l'idée de « tolérance zéro » au cœur de sa rhétorique politique. Suite à la vague de violences urbaines de novembre 2005, certains élus souverainistes de droite et d'extrême droite ont même réclamé l'envoi de l'armée dans les quartiers concernés. "M. de Villiers, Mme Le Pen et les souverainistes réclament un couvre-feu et l'envoi de l'armée", *Le Monde*, 7 novembre 2005. De rares élus socialistes se sont prononcés dans le même sens, notamment le maire de Noisy-le-Grand, M. PAJON. "Banlieues. Pourquoi l'incendie ?", *Le Nouvel Observateur*, n°2140, novembre 2005, p. 63.

⁶⁸⁷ En mars 2000, le ministre de l'Education nationale, C. ALLEGRE, s'est prononcé pour une tolérance zéro à l'école. ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 17.

⁶⁸⁸ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 135. Dans son discours d'ouverture du colloque de Villepinte, J.-P. CHEVENEMENT s'est ainsi référé explicitement au slogan britannique. Actes du colloque, op. cit., p. 5. Pour une présentation de la doctrine britannique en matière de sécurité, v. notamment JOURNES C., "La problématique de la sécurité en Grande-Bretagne", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 127-135. ; CRAWFORD A., "Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles", op. cit.

⁶⁸⁹ Ainsi, « l'impunité zéro » réclamée par J. CHIRAC durant la campagne présidentielle ne s'est guère distinguée du programme de L. JOSPIN dans lequel celui-ci précisait : « *je refuse l'impunité : tout délit doit trouver une sanction* ». Cité in TOURNIER V., "Les réactions sociales et politiques face à la délinquance", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit., p. 186. Lors de son intervention au colloque de Villepinte, le ministre de la justice, E. GUIGOU, a précisé que « *la certitude de la peine est la garantie la plus efficace contre le développement de la délinquance* ». Actes du colloque, op. cit., p. 46. De même, J.-P. CHEVENEMENT a déclaré : « *contre la délinquance, il faut frapper vite et fort* ». *Ibid.*, p. 64.

⁶⁹⁰ ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 155.

⁶⁹¹ LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 86.

⁶⁹² SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 55.

⁶⁹³ *Ibid.*, p. 14.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

369. Conclusion. Les positions idéologiques qui structurent le référentiel de la politique pénale contemporaine combinent plus qu'elles n'opposent les théories criminologiques et les approches philosophiques de la peine⁶⁹⁴. Tour à tour, les hommes politiques en appellent à la punition, à la protection de la société, à l'amendement et à la réinsertion des délinquants⁶⁹⁵. Ils entendent se fonder sur les enseignements de la doctrine de la défense sociale nouvelle (une justice plus humaine, une responsabilisation des délinquants), des partisans de la doctrine néo-classique (une réponse pénale rapide et systématique) et, dans une moindre mesure, des promoteurs de la doctrine de la réaction sociale (une réduction de l'emprise pénale par une régulation sociétale des conflits). Pour autant, ces finalités sont en tension, voire en contradiction. Elles s'additionnent plus qu'elles ne s'articulent⁶⁹⁶. Dans le contexte actuel de croissance des préoccupations pour l'ordre, les premières, la punition et la protection de la société, priment définitivement sur les secondes, l'amendement et la réinsertion sociale des délinquants. Les stratégies politiques exaltant la fonction punitive du système de justice pénale permettent aux élus de démontrer leur volontarisme. Elles leur évitent d'aborder plus avant les questions relatives à la dimension politique et sociale de la délinquance. Elles permettent « *de mobiliser une batterie de moyens qui, s'ils ne sont pas toujours efficaces, sont du moins disponibles avec leur mode d'emploi. La répression des délits, la punition des coupables, la poursuite d'une « tolérance zéro », quitte à devoir augmenter le nombre des juges et des policiers, sont certes des courts-circuits simplificateurs par rapport à la complexité de l'ensemble des problèmes que pose l'insécurité. Mais ces stratégies, surtout si elles sont bien mises en scène et poursuivies avec détermination, ont au moins le mérite de montrer que l'on fait quelque chose (on n'est pas laxiste) sans avoir à prendre en charge des questions autrement délicates, telles que par exemple le chômage, les inégalités sociales, le racisme, qui sont aussi à l'origine du sentiment d'insécurité* »⁶⁹⁷. La plupart des représentants politiques structurent donc leurs argumentaires autour de la problématique de la restauration de l'autorité de l'Etat. Pour certains, ces positions introduisent un risque de « *glissement de l'Etat social vers un Etat sécuritaire qui prône et met en œuvre le retour à la loi et à l'ordre* »⁶⁹⁸. Cette hypothèse traverse les travaux de nombreux chercheurs et alimente leurs représentations sur l'emprise pénale de l'Etat. Les options de politique criminelle arrêtées par les hommes de gouvernement, inspirées d'une rhétorique politique punitive, se traduiraient par un renforcement important des pouvoirs régaliens de l'Etat. Pour se prononcer sur cette question, il convient d'établir et d'évaluer les traductions pratiques de ce référentiel pénal. De prime abord, le système de justice

⁶⁹⁴ PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, op. cit., p. 163.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 163.

⁶⁹⁷ CASTEL R., *L'insécurité sociale*, op. cit., p. 55 ; FERRET J., MOUHANNA C., "Vers un nouveau populisme punitif ?", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit. ; GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, op. cit., p. 71.

⁶⁹⁸ CASTEL R., *L'insécurité sociale*, op. cit., p. 56 ; WACQUANT L., *Les prisons de la misère*, op. cit.

pénale français ne semble pas marcher dans les pas de son homologue américain, les autorités publiques privilégiant une amélioration qualitative des prestations régaliennes.

Chapitre 2

Une rénovation qualitative des prestations régaliennes

370. L'aggiornamento des institutions de répression. Face à la croissance ininterrompue du sentiment d'insécurité depuis les années 1970 et au discrédit qui les frappe, les institutions régaliennes ne se sont pas contentées de rechercher une meilleure efficacité en termes de réduction de la délinquance. Pour recouvrer la confiance de la population, elles s'efforcent de créer une sorte de « *bureaucratie chaude* »¹. Il s'agit de faire de la police, de la gendarmerie et de la justice de véritables services publics, mieux territorialisés et plus conviviaux. Afin d'améliorer le service rendu au public, les pouvoirs publics ont usé d'un procédé traditionnel, l'augmentation des budgets et des personnels². Plus fondamentalement, ils ont introduit, ou généralisé à partir d'expériences prétoriennes, de nouvelles méthodes et de nouveaux outils de travail tournés vers la réalisation de trois objectifs : le réinvestissement du traitement de la petite délinquance, la réassurance de la population et l'accompagnement des victimes. Dans cette optique, les administrations régaliennes se sont inscrites dans une stratégie destinée à renforcer leur visibilité et leur accessibilité (Section 1). Face au constat d'inadaptation de la gamme traditionnelle des peines pour répondre aux infractions de faible gravité ou à des contentieux particuliers, le législateur s'est attaché à proposer d'autres réponses que la réponse pénale classique. Pour que ces infractions ne restent pas sans réponse, qu'elles soient réprimées par des sanctions ou des peines adaptées et véritablement resocialisantes, incluant la participation de la société civile ou de la victime, la France connaît depuis les années 1980 un vaste mouvement de diversification des modes de réaction pénale (Section 2).

Section 1-Une politique de visibilité et d'accessibilité

371. Les institutions régaliennes en recherche de légitimation. Convaincues par la nouvelle doctrine d'action publique fondée sur un registre de proximité, les institutions judiciaires et policières tentent de régénérer leur légitimité en cherchant à répondre aux demandes sociales. L'entrée en scène des victimes sur la scène politico-médiatique explique que l'attention des pouvoirs publics se concentre sur l'amélioration de leurs droits et le

¹ FAGET J., "Justice de proximité et modernisation des services publics", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., p. 146.

² Sur la dernière période, les gouvernements de gauche et de droite ont augmenté le budget de la justice de 4% en 1998, 5.6% en 1999, 3.9% en 2000, 6.35% en 2001, 5.68% en 2002. La part du budget de la justice dans le budget total de l'Etat était de 1.12% en 1985, 1.38% en 1990, 1.68% en 2001, 1.74% en 2002, 1.86% en 2004. BOUSQUET R., *Insécurité. Sortir de l'impasse*, op. cit., p. 153 ; Chiffres-clés de la justice, 2004. Pour la seule période 2003-2007, la loi du 9 septembre 2002 de programmation et d'orientation pour la justice a prévu la création de 10 100 emplois budgétaires, de 3300 postes de juges de proximité et de 250 postes d'assistant de justice. Les forces de police ont également bénéficié des faveurs des gouvernants. Néanmoins, une récente étude du Conseil de l'Europe souligne que la France consacre à la justice un budget par habitant qui la place derrière la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest (28.35€ en France contre 53.15€ en Allemagne). DANET J., *Justice pénale, le tournant*, Paris, Folio, février 2006, p. 147. S'agissant des forces de l'ordre, pour la seule période 2003-2007, la loi n°2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a affecté 5.6 milliards d'euros pour améliorer la sécurité intérieure (2.75 milliards pour la police nationale, 2.85 milliards pour la gendarmerie), plus de la moitié étant destinée au recrutement de 7000 gendarmes et 6500 policiers.

renforcement des dispositifs chargés de les accompagner à tous les stades de la procédure. Au-delà, les magistrats, les policiers et les gendarmes sont invités à participer pleinement au processus de régulation et de pacification sociale. De nouvelles méthodes de travail, tournées vers la satisfaction des usagers, leur sont transmises afin qu'ils concrétisent l'objectif qui constitue la clef de voûte des politiques contemporaines de sécurité : la restauration du lien social³. Pour réduire la distance qui s'est creusée avec la population, ces professionnels de la répression doivent informer, expliquer, accompagner et rassurer. On parle désormais de police et de justice de proximité⁴. Au sein de l'institution judiciaire (§1), comme au sein de la police et de la gendarmerie nationales (§2), différentes réformes ont tenté de diffuser ces nouveaux principes d'action.

§1- Au sein de l'institution judiciaire

372. Une politique de conseil et d'assistance. Si l'ensemble des magistrats juge inconcevable d'assimiler l'institution judiciaire à un service public comme les autres⁵, le sentiment de défiance de la population, largement alimenté par l'engorgement des tribunaux et leur incapacité à répondre à l'ensemble des infractions pénales, a justifié des réformes internes destinées à revaloriser son image. Inspirées par quelques innovations d'origine prétoriennes, les juridictions ont progressivement expérimenté, avec le soutien de leurs partenaires locaux, de nouvelles méthodes renforçant les interactions et la qualité des échanges avec les justiciables. Sous l'impulsion et le contrôle du ministère de la Justice, ces pratiques se sont diffusées au point de devenir de nouvelles normes d'action. Celles-ci empruntent deux voies complémentaires. De manière globale, il s'agit de rapprocher, géographiquement et humainement, l'institution judiciaire des catégories de populations particulièrement touchées par l'insécurité quotidienne (A). Plus précisément, l'attention de l'institution judiciaire se concentre sur la promotion des droits et l'accompagnement des victimes d'infractions pénales (B).

A. Une action judiciaire de proximité

373. Une politique judiciaire de la ville axée sur le rapprochement de la justice et de la population. Au-delà d'une simple amélioration de l'accueil dans les juridictions, le ministère de la Justice s'est appuyé sur diverses expériences pour développer un réseau de structures décentralisées et moins solennelles, dédiées à l'information des justiciables

³ WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, pp. 323-334.

⁴ « Face aux limites des politiques sociales sectorielles, la proximité est le cadre dans lequel s'imaginent des arrangements complexes entre services de l'Etat, collectivités, associations. En mettant en présence tous ceux qui participent directement ou indirectement à la décision, l'action territorialisée inscrite dans la proximité offre la possibilité de construire des réponses globales permettant de mieux répondre aux besoins des personnes. La proximité comme catégorie d'action devrait ainsi permettre, dans des temporalités plus courtes que toute autre forme d'intervention publique, de rétablir des liens de confiance, tant entre les usagers et les services qu'entre les hommes eux-mêmes ». SECHET R., "La proximité dans l'urgence", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°90, 2001, p. 40 ; LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 266.

⁵ WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., p. 22.

et parfois associées au traitement de la petite délinquance (1). Cela étant, malgré son ambition qualitative, la politique judiciaire de la ville n'est pas exempte d'ambivalence. Peu influente sur le fonctionnement global d'un corps qui peine à se concevoir comme de véritables agents de service public, l'implantation de structures à la marge, loin de renforcer toujours la satisfaction des usagers, exacerbe parfois la distance qu'elle est pourtant supposée réduire (2).

1- Les outils de la proximité judiciaire

374. Le développement d'actions judiciaires de proximité. Contrairement à « *une vision judicario-centriste qui fait de la justice de proximité un phénomène sui generis* », il convient de replacer la modernisation de l'institution judiciaire dans un contexte plus global de rénovation de l'appareil d'Etat⁶. A l'instar des autres administrations étatiques, la justice de la fin des années 1970 connaît une crise de légitimité sans précédent et peine à remplir sa mission⁷. Dès 1985, le rapport TAILHADES souligne que la crise de la justice n'est pas seulement quantitative et que la modernisation de l'institution suppose de l'intégrer davantage dans la société⁸. Au-delà de sa fonction traditionnelle de « dire le droit », le juge est convié à devenir un véritable « *régulateur social* »⁹. Le ministère de la Justice s'est alors engagé dans une stratégie de territorialisation de l'action judiciaire. Par ce biais, les gouvernants entendent remédier au « sentiment d'abandon » des populations qui ont un accès malaisé aux différents services publics¹⁰, lequel alimenterait le sentiment d'insécurité¹¹. Comme les autres administrations publiques, l'institution judiciaire est invitée, par une présence plus affirmée, à rassurer les habitants et contribuer à recréer du lien social¹². Les juridictions sont appelées à moduler leurs interventions selon les contextes socio-économiques qui caractérisent leurs lieux d'implantation et à les articuler avec les dispositifs de régulation sociale¹³. Cette proximité doit être spatiale, grâce à des juridictions géographiquement plus proches du justiciable, et humaine, « *plus soucieuse de compréhension, de négociation que de sanction* »¹⁴. La « Justice » n'est donc plus seulement posée comme une des formes d'expression de la « *métaraison* » de la société¹⁵. L'Etat cherche à en faire un « *opérateur du social* », une « *fonction sociale assumée dans la proximité avec les citoyens* »¹⁶. En pratique, si les tentatives de réforme de la carte

⁶ FAGET J., "Justice de proximité et modernisation des services publics ", *op. cit.*

⁷ *Supra* n°83.

⁸ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 124 et s.

⁹ *Ibid.*, p. 130.

¹⁰ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 137 et s. ; WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*

¹¹ WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", *op. cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 151.

¹⁴ WYVEKENS A., FAGET J., "Introduction", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵ « Rien ne symbolise mieux ce modèle de justice que le « Palais de justice » expression de la monumentalité publique, dont l'architecture, ses ordonnancements et les façons dont sont régies les activités de ceux qui l'occupent (le rituel, l'habillement, etc.) concourent à rappeler l'importance réelle et symbolique de l'exercice des fonctions régaliennes ». COMMAILLE J., "La politique de territorialisation de la fonction de justice", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 335-340. V. également GARAPON A., *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire*, Paris, Odile Jacob, 1997.

¹⁶ « La proximité est valorisée et la fonction de justice tient non plus au respect qu'elle inspire (fonction de justice comme métagarant du social) mais à son immersion dans le social. Si, dans le modèle de la justice métagarant du social, on était dans une génétique du religieux, du sacré, on est probablement ici dans une génétique de la communauté ». COMMAILLE J., *Territoires de justice*, *op. cit.*, p. 42.

judiciaire se sont révélées infructueuses¹⁷, les gouvernements qui se sont succédés ont adopté une démarche fondée sur le développement de structures décentralisées, plus légères et moins solennelles.

375. Les maisons de la justice et du droit. Les premières réflexions sur l'accès au droit proviennent d'avocats militants qui, dans les années 1970, ont impulsé dans les quartiers populaires des « *boutiques de droit* »¹⁸. A partir des années 1990, les promoteurs de la politique judiciaire de la ville se sont appuyés sur ces expériences pour créer des maisons de la justice et du droit (M.J.D.). Les premières ont vu le jour dans le Val d'Oise et le Rhône.¹⁹ L'ambition consistait alors à assurer dans les zones de développement social des quartiers une présence judiciaire spécifique, apte à répondre aux attentes des justiciables, et à développer de nouveaux modes de traitement des affaires pénales de faible gravité. Ces lieux devaient permettre une justice moins solennelle, à l'écoute des justiciables et axée sur la résolution des conflits. Au départ, ces structures se sont concentrées sur le versant pénal de l'activité judiciaire. Suivant les cas, et l'ampleur du partenariat local, elles accueillaient des permanences de juges pour enfants, de juges de l'application des peines, de services d'insertion et de probation, d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse, etc. Depuis lors, plébiscitées par plusieurs rapports²⁰, ces Maisons se sont répandues sur le territoire. 116 M.J.D. fonctionnaient en janvier 2005²¹. Elles sont chargées de répondre avec diligence à la petite délinquance quotidienne, de trancher les petits litiges civils (familiaux, de voisinage...), d'informer le

¹⁷ La question de la carte judiciaire est un problème récurrent de l'administration de la justice. En 1994, un rapport du comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice indiquait que « *la carte judiciaire française résulte d'une stratification dont certaines couches sont extrêmement anciennes. La densité des juridictions dans certaines zones reflète encore le réseau des places fortes et des villes médiévales, où le droit de la justice des seigneurs semble avoir survécu sans discontinuité jusqu'à nos jours. [...] Le réseau actuel exprime largement des réalités démographiques, économiques et sociales disparues et ne correspond pas à la carte des besoins de la fin du XXe siècle. Il traduit une capacité remarquable des juridictions à survivre à la disparition des causes qui les avaient successivement fait naître* ». Les réticences des magistrats et des auxiliaires de justice, ainsi que les pressions politiques locales, expliquent que la plupart des réformes de la carte judiciaire n'aient pu aboutir. COMMAILLE J., *Territoires de justice*, op. cit. ; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 201 ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 31 ; ERRERA F., "La carte judiciaire. Etat des lieux dans l'ordre judiciaire", in CADIET L., RICHER L. (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, Paris, P.U.F., 2003, pp. 240-247 ; JEAN J.-P., "La mythique réforme de la carte judiciaire, entre justice de proximité et spécialisation des contentieux", in *ibid.*, pp. 257-265.

¹⁸ Ces boutiques, dont le nombre ne dépassera pas la vingtaine, se donneront pour objectifs de « *juridiciser les zones de non-droit* » (hôpitaux, casernes, écoles ou prisons), d'apporter aux minorités et aux populations vivant dans des quartiers pauvres une information juridique et de rechercher des modes déjudiciarisés de règlement des conflits. FAGET J., "L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux", *Droit et Société*, n°30-31, 1995, pp. 367-378.

¹⁹ WYVEKENS A., "Le traitement de la délinquance urbaine dans les maisons de justice", *Justices*, n°2, 1995, pp. 93-103 ; BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, Paris, L.G.D.J., 1998, p. 61 et s.

²⁰ En juin 1991, H. HAENEL et J. ARTHUIS, respectivement président et rapporteur d'une commission de contrôle chargée par le Sénat d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, ont souligné l'importance d'une « *justice de proximité* » « *plus familière, plus visible, plus proche dans le temps* ». Cités in COMMAILLE J., *Territoires de justice*, op. cit., p. 215. Le rapport de G VIGNOBLE sur les maisons de la justice et du droit remis au Garde des Sceaux en février 1995 a également préconisé leur développement et la diversification de leurs compétences. VIGNOBLE G., *Les maisons de la justice et du droit*, Rapport au ministre de la Justice, février 1995. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/954049600/0000.pdf> (consulté le 15 novembre 2005).

²¹ ROUMIGUIERES E., "L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice", *Infostat Justice*, n°85, avril 2005. Elles ont été consacrées par la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 qui précise qu'« *elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent y prendre place* ». Les modalités de création et de fonctionnement des M.J.D. ont été précisées par le décret n°2001-1009 du 29 octobre 2001 modifiant le Code de l'organisation judiciaire et relatif aux maisons de justice et du droit, *J.O.* n°257 du 6 novembre 2001, p. 17481 et s.

public et notamment les victimes, de favoriser un partenariat actif et permanent entre les acteurs de la politique de la ville²².

A la différence des premières structures, les activités des M.J.D. témoignent désormais d'une marginalisation du champ pénal. En 2003, une M.J.D. sur quatre exerçait partiellement ses attributions en matière pénale²³. 11.8% d'entre elles ne pratiquaient aucune activité pénale²⁴. Les magistrats s'y font rares, même si les membres du siège semblent à présent plus conscients des enjeux que leur présence y revêt²⁵. Le volet pénal n'y subsiste souvent qu'à raison d'une demi-journée de médiation pénale par semaine²⁶. A l'inverse, le « civil » s'impose (traitement des petits litiges civils, accueil, aide et information du public)²⁷. En 2003, 80.7% de leurs activités ont été dédiées à l'accès au droit et les demandes ont concerné le droit pénal pour seulement 15.6% d'entre elles²⁸. Parmi les activités judiciaires des M.J.D., les procédures alternatives aux poursuites représentaient 84% des mesures pénales traitées²⁹. D'autres actions y ont été menées : le suivi des mesures alternatives aux poursuites (8.7%), le contrôle judiciaire (0.6%) et l'application des peines, notamment du sursis avec mise à l'épreuve et du T.I.G. (1%)³⁰. L'aide aux victimes représentait quant à elle 5.7% de l'activité totale des M.J.D.³¹. Un sondage mené par le C.S.A. en 2001 pour le compte du ministère de la Justice a révélé l'excellent niveau de satisfaction des personnes ayant eu des contacts avec les M.J.D (89% de personnes satisfaites dont 58% de très satisfaites)³². Ce contentement rejaillirait positivement sur les représentations sociales de l'institution judiciaire dans son ensemble. 33% des personnes interrogées habitant dans les zones de compétence des M.J.D. ont déclaré qu'elles avaient une image plus positive de la justice³³. Au-delà de la politique judiciaire de la ville, l'Etat s'est engagé en faveur du développement de l'accès au droit³⁴.

²² ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 141. ; BRUNET B., "La politique de la ville", *op. cit.* De telles structures existe dans d'autres Etats européens. V. notamment WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, *op. cit.* ; MARY P., "De la justice de proximité aux maisons de justice", *RD pén. crim.*, vol. 78, mars 1998, pp. 293-303 ; TORO F., "Le Service des maisons de justice en Belgique : déplacement géographique de la cohabitation conflictuelle du judiciaire et du social ?", *RD pén. crim.*, vol. 83, janvier 2003, pp. 87-107.

²³ ROUMIGUIERES E., "L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice", *op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ DONZELOT J., WYVEKENS A., "Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux Etats-Unis et en France", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 43-71.

²⁷ D'après J. FAGET, « on observe donc qu'à côté du modèle pénal basique (parquet, délégués du procureur, services de probation et d'insertion pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, associations péri-judiciaires de contrôle judiciaire, de médiation pénale, d'aide aux victimes) dont le poids est encore conséquent, se développe un modèle « civil » (au sens de civilité et non pas de droit civil) qui sert de garde-fou à une évolution sécuritaire de ces structures ». FAGET J., "Justice de proximité et modernisation des services publics", *op. cit.*, p. 149.

²⁸ Les demandes d'accès au droit ont porté majoritairement sur le droit civil (52.1%), en particulier le droit de la famille (environ 25.8%), et le droit du travail (9.7%). ROUMIGUIERES E., "L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice", *op. cit.*

²⁹ Dont le rappel à la loi (37%), les médiations pénales (27.1%), les classements sous conditions (13.7%), les mesures de réparation (8.9%) et la composition pénale (7.7%). *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Les personnes interrogées ont souligné la qualité de l'accueil et de l'écoute, le traitement personnalisé et rapide de leur affaire et le professionnalisme des personnels. Synthèse du sondage C.S.A./Ministère de la Justice, Les maisons de justice et du droit vues par leurs utilisateurs et le grand public, Mars 2001. Disponible sur Internet : <http://www.vie-publique.fr/document-vp/maisonsondage.shtml> (consulté le 15 novembre 2005).

³³ *Ibid.*

³⁴ Il s'agit de renforcer l'accès à l'information juridique, l'accès aux juridictions par le biais du développement de l'aide juridictionnelle et l'accès aux modes alternatifs de règlement des litiges. A cet effet, des Conseils départementaux d'accès au droit (C.D.A.D.) en 1998. Le C.D.A.D est chargé de recenser les besoins, de définir la politique locale en matière d'accès au droit, de diffuser les actions innovantes, de donner son avis sur les demandes de concours financier de l'Etat, d'évaluer les actions entreprises. Il est

En parallèle, le ministère de la Justice s'est efforcé d'améliorer l'accueil et l'orientation dans les tribunaux³⁵. Pour mener à bien l'ensemble de ces activités, les crédits d'intervention du ministère de la Justice au titre de l'accès au droit sont passés d'environ 0.5 million d'euros en 1998 à 2 millions d'euros en 2000³⁶.

2- Les limites de la proximité géographique et de l'accès au droit

376. La stigmatisation des quartiers de relégation. L'implantation de structures spécifiques dans les quartiers en difficulté participe involontairement à leur stigmatisation³⁷. Elle accrédite le sentiment d'une justice de « seconde zone », « à deux vitesses », d'une justice destinée aux pauvres. « *En glissant, au nom de l'urgence, de la proximité des services à celle des services de proximité, la proximité comme catégorie d'action est passée d'un objectif de réduction des inégalités par une amélioration de l'accessibilité, et donc de rapprochement des hommes, à des actions qui prennent en charge les hommes là où ils sont, voire qui tendraient à réfréner les aspirations à la mobilité et au contact avec les autres, au risque d'un enfermement dans la proximité du voisinage* »³⁸. C'est bien souvent l'impression qui se dégage parmi les habitants des quartiers concernés. A Nantes, lorsque la première M.J.D. s'est installée dans un quartier en difficulté de la ville, les réactions des habitants ont été mitigées, parfois hostiles³⁹. Puisqu'elles ne sont pas systématiquement localisées dans les quartiers les plus dégradés, leur proximité géographique est certes relative⁴⁰. Cela étant, les directives ministérielles les plus récentes laissent supposer une concentration des structures dans les quartiers sensibles. Dans une circulaire du 24 novembre 2004⁴¹, le ministère de la Justice a préconisé que les M.J.D.

composé d'un représentant du préfet, du département, de l'association départementale des maires, de l'ordre des avocats, d'une association œuvrant dans le domaine de l'accès au droit. Il est présidé par le président du tribunal de grande instance. Une cinquantaine de C.D.A.D. existaient en 2001. Ils ont participé à la mise en place de relais ou de points d'accès au droit en ville ou dans les maisons d'arrêt, d'antennes de justice et de permanences téléphoniques. Ils ont subventionné des associations pour assurer la médiation et la conciliation. Circulaire du 24 novembre 2004 relative aux maisons de justice et du droit et aux antennes de justice, NOR : JUSJ0490016C, *B.O.M.J.*, n°96, 2004 ; BECHET C., *Services publics, justice et territorialisation*, Mission Régionale d'appui Droit et Ville, Ministère de la justice, 2000, p. 25 et s. ; NICOLAU G., "Que faut-il entendre par accès au droit ?", in *L'accès au droit*, op. cit., pp. 2-39 ; FAGET J., "L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux", op. cit., p. 368 ; "Regard sociologique sur l'accès au droit", in *L'accès au droit*, op. cit. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 231 et s. ; BOUCHET P., CHARVET D., FRAGONARD B., *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, Rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, Paris, La documentation française, 2001. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> (consulté le 15 novembre 2005) ; DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A., *Faire société*, op. cit., p. 310 et s. ; ROUMIGUIERES E., "L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice", op. cit. L'accès au droit jouit désormais d'une assise constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel, dans une décision n°99-421 DC du 16 décembre 1999, a affirmé l'existence d'un droit au droit en édifiant un « objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ». SEILLER B., "La reconnaissance d'un droit au droit", in *L'accès au droit*, op. cit., pp. 41-52. ; FRISON-ROCHE M.-A., COULON J.-M., "Le droit d'accès à la justice", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 8^e éd., 2005, pp. 439-453.

³⁵ BOUCHET P., CHARVET D., FRAGONARD B., *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, op. cit., p. 27.

³⁶ *Ibid.*, p. 33.

³⁷ BECHET C., *Services publics, justice et territorialisation*, op. cit., p. 16.

³⁸ SECHET R., "La proximité dans l'urgence", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°90, 2001, op. cit., p. 41.

³⁹ Entretiens réalisés à la M.J.D. de Nantes auprès de l'assistante de justice, de la greffière et des médiateurs d'octobre 2000 à février 2001.

⁴⁰ Ainsi, à Villeurbanne à Bron ou dans le Val d'Oise, les municipalités et leurs partenaires judiciaires ont choisi d'implanter les M.J.D. à proximité de la mairie et du commissariat plutôt que dans les cités d'habitat social. WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit. De même, pour ne pas stigmatiser davantage les quartiers et rendre ces structures accessibles à l'ensemble des usagers, trois des quatre maisons lyonnaises, tout en étant implantées dans des villes très concernées par la politique de la ville, sont situées volontairement en centre-ville. WYVEKENS A., "Le traitement de la délinquance urbaine dans les maisons de justice", op. cit.

⁴¹ Circulaire du 24 novembre 2004 relative aux maisons de justice et du droit et aux antennes de justice, op. cit.

soient implantées dans les zones urbaines sensibles (dans le cadre des contrats de ville) ou dans les zones éloignées du tribunal de grande instance et marquées par un fort taux de délinquance. Deux objectifs doivent présider à l'orientation des affaires vers les M.J.D. : favoriser le rapprochement géographique par rapport au domicile des justiciables et/ou apporter une réponse judiciaire lisible à des actes de petite et moyenne délinquance commis sur le quartier d'implantation de la Maison.

377. L'absence de remise en cause du fonctionnement traditionnel de l'institution judiciaire. Les dynamiques d'adaptation de l'institution judiciaire se sont souvent cantonnées dans le registre de l'exception sans atteindre le cœur de l'organisation⁴². Les structures décentralisées confortent l'isolement et la distance de la justice traditionnelle. Le traitement des affaires ordinaires est renvoyé « *aux marges* » pour lui permettre de se consacrer aux affaires « *nobles* »⁴³. Ce traitement à la marge explique la régression des activités judiciaires pénales au profit des prestations d'accès au droit. « *il n'est pas ou plus question d'exposer la justice hors de l'abri de ses palais, garants de cette distance qui lui assure sa sérénité et ne l'expose pas trop aux attentes, déceptions, pressions et agressions dont elle pourrait devenir l'objet en se risquant trop près de la zone des combats* »⁴⁴. En réalité, les magistrats ne sont pas réellement prêts à abandonner leurs modes de fonctionnement traditionnels⁴⁵. La justice n'étant pas un service public comme les autres⁴⁶, ils n'auraient pas à se remettre en cause ou à rendre des comptes⁴⁷. Si l'institution judiciaire tente de se rapprocher de la population pour remédier à son sentiment d'abandon, elle agit par des biais qui ne l'exposent pas et qui se contentent de porter son message⁴⁸. Dans ces structures, l'investissement des magistrats est donc le plus souvent limité, et ceci vaut pour l'ensemble des personnels rattachés au ministère de la Justice⁴⁹. Pour raviver leur implication, l'identité judiciaire des M.J.D. a été réaffirmée par le ministère de la Justice dans une circulaire du 14 novembre 2004. Cette dernière précise que « *si le développement de l'accès au droit est de nature à répondre à de réels besoins d'information juridique du public, il convient de ne pas remettre en cause la vocation première des Maisons de Justice et du Droit qui est d'assurer une présence judiciaire de proximité* »⁵⁰. Elles sont appelées à s'investir dans la mise en œuvre des réponses pénales alternatives aux poursuites, des T.I.G., des sursis avec mise à l'épreuve, des contrôles judiciaires socio-éducatifs.

⁴² BECHET C., *Services publics, justice et territorialisation*, op. cit., p. 16.

⁴³ COMMAILLE J., *Territoires de justice*, op. cit., p. 39.

⁴⁴ DONZELOT J., WYVEKENS A., "Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux Etats-Unis et en France", op. cit., p. 64.

⁴⁵ « *Associer justice à proximité semble vraiment antinomique quand toute l'action judiciaire est pensée traditionnellement sur le mode de la distanciation, l'élévation physique et le faste architectural des palais de justice, la temporalité longue du travail judiciaire pour se démarquer des urgences conjoncturelles, la posture éthique des magistrats qui, par le port de la robe, l'utilisation d'un langage et de rituels particuliers, doivent se déprendre de leur subjectivité et se mettre à l'écart des passions de ce monde. La légitimité de la justice est traditionnellement fondée sur la distance* ». FAGET J., "Justice de proximité et modernisation des services publics", op. cit., p. 147 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 57.

⁴⁶ WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., p. 22.

⁴⁷ « *Ce qui ne va pas, ce qui n'allait plus dans leur fonctionnement et que révèle la montée de l'insécurité n'a pas fait l'objet de débats mais d'une sorte d'oblitération sociale* ». WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", op. cit., p. 331.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ A Nantes, certaines permanences initialement prévues par les acteurs judiciaires ont été abandonnées très rapidement. Par exemple, l'administration pénitentiaire n'a jamais voulu s'impliquer dans les activités de la M.J.D et le Tribunal administratif a prétexté un manque de personnel pour ne pas y participer.

⁵⁰ Op. cit.

378. Les dérives de l'accès au droit et son impact limité sur l'image de la justice. La politique d'accès au droit introduit « *une explosion de la demande sociale de droit* »⁵¹, une « *légophilie* » de la population⁵². Avocats, notaires, huissiers, associations d'aide aux victimes, travailleurs sociaux et médiateurs cohabitent dans les structures de proximité et superposent leurs interventions sans qu'ils ne s'interrogent toujours sur la question de l'articulation et de la complémentarité de leurs prestations⁵³. La multiplication de l'offre produit alors une clientèle « *d'ayants droits* »⁵⁴. Quoi qu'il en soit, il n'est pas certain que ces structures décentralisées, bien que plébiscitées par leurs usagers, parviennent à renforcer considérablement l'image de la justice. Dans une enquête par sondage réalisée par l'Institut Louis HARRIS en 2001, 57% des répondants ont précisé que la justice fonctionnait mal, 44% se sont déclarés insatisfaits de l'accueil et de l'information fournie⁵⁵. 60% des usagers des M.J.D. ont une opinion négative de la justice, pour 65% dans la population en général⁵⁶. Tous dénoncent son manque d'indépendance et d'équité, son caractère peu accessible, sa lenteur, son impuissance à répondre aux problèmes sociaux, la complexité du langage judiciaire⁵⁷. Les M.J.D. et autres lieux d'accès au droit ne peuvent répondre que partiellement aux difficultés ainsi soulevées. Surtout, ils ne peuvent pallier une réforme plus profonde du fonctionnement judiciaire. Ce mouvement de réforme existe et opère par petites touches. Il s'adresse particulièrement aux personnes qui comptent parmi les plus critiques, les victimes d'infractions pénales.

B. Le renforcement des droits et de l'accompagnement des victimes

379. Une prise en charge globale des attentes et des besoins des victimes. Depuis plus de vingt ans, les pouvoirs publics s'efforcent d'améliorer le sort des victimes en tenant compte de l'ensemble des conséquences négatives de l'infraction. L'indemnisation des victimes, qui constitue la forme la plus traditionnelle de soutien de la puissance publique, n'a cessé de gagner en importance (1). Grâce aux enseignements de la victimologie et à l'action militante d'associations et de professionnels de la justice, les politiques publiques d'aide aux victimes financent et soutiennent des prises en charge extra-judiciaires axées sur un accompagnement personnalisé (2). Enfin, le procès pénal, et au-

⁵¹ FAGET J., "Regard sociologique sur l'accès au droit", *op. cit.*, p. 127.

⁵² « *La situation concurrentielle nouvelle entre les consultations traditionnelles des avocats, des notaires, des huissiers, les services juridiques gratuits qu'ils dispensent, les points d'accès au droit organisés par les services juridiques de proximité dans leurs locaux ou dans ceux des communes, les consultations organisées dans les entreprises, les administrations, les services sociaux, les associations de défense des intérêts catégoriels, dédiés à la défense des victimes, des femmes, des locataires, des automobilistes, des consommateurs, des enfants, de l'environnement...contribuent à créer puis à stimuler des besoins de droit. Toutes ces structures participent à un marché de l'accès au droit dans la mesure où elles développent des stratégies de marketing pour « vendre » leur compétence ou leur spécificité d'intervention, perçoivent des rémunérations ou reçoivent des subventions pour leur activité et représentent un bassin d'emploi pour un certain nombre de juristes ou d'intervenants sociaux* ». *Ibid.*, p. 128.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ INSTITUT LOUIS HARRIS, *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, mai 2001. Disponible sur Internet : http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/presomption_innocence/annexes/sondage2.shtml (consultée le 15 novembre 2005).

⁵⁶ Synthèse du sondage C.S.A./Ministère de la Justice, *Les maisons de justice et du droit vues par leurs utilisateurs et le grand public*, *op. cit.*

⁵⁷ Enquête réalisée par le C.S.A., *L'opinion des français sur la justice*, novembre 1997. Disponible sur internet : http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/presomption_innocence/annexes/sondage1.shtml#A (consultée le 15 novembre 2005).

delà la phase d'exécution des peines, aménagent une place toujours plus conséquente aux droits des victimes (3).

1- L'amélioration de l'indemnisation des victimes

380. Un soutien financier. La prise en charge des victimes fut dans un premier temps essentiellement matérielle⁵⁸. Une première forme d'indemnisation sur fonds publics est introduite en faveur des victimes de violences physiques par la loi n°77-5 du 3 janvier 1977⁵⁹ avant de concerner, à partir de 1981, les victimes de vols, d'escroqueries et d'abus de confiance⁶⁰. La loi du 8 juillet 1983 réforme la procédure dans l'objectif d'accroître le montant de l'indemnisation et le nombre de bénéficiaires⁶¹. Elle organise l'intervention de l'assureur au procès pénal pour accélérer les procédures d'indemnisation⁶² et étend la compétence de la juridiction pénale en cas de relaxe pour statuer sur les intérêts civils⁶³. Les montants d'indemnisation sont alors passés de 8.946 millions de francs (1.363 M€) en 1983 à 30.714 millions en 1985 (4.682 M€)⁶⁴. Alors qu'en 1983, on ne comptait que 137 demandes d'indemnisation acceptées par les Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (C.I.V.I.), 436 demandes sont acceptées en 1985⁶⁵, 726 en 1988⁶⁶. En parallèle, la loi n°96-1020 du 9 septembre 1986 a institué une procédure d'indemnisation spécifique et un fonds de garantie pour les victimes d'actes de terrorisme⁶⁷. La loi n°90-589 du 6 juillet 1990 a de nouveau étendu le dispositif d'indemnisation des victimes et permis de dépasser le seuil de 1000 indemnisations par an⁶⁸. Plus récemment, la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 a autorisé la saisine de la C.I.V.I. par les victimes d'extorsions de fonds, de destructions, de dégradations ou de détériorations de biens. Depuis la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, la condition de

⁵⁸ ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes. Un autre regard sur la délinquance*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 35-36 ; METTOUX P., "Les politiques publiques d'aide aux victimes", in CARIO R. (dir.), *Victimes : du traumatisme à la restauration*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 205-217.

⁵⁹ De par leur caractère restrictif, ces dispositions législatives n'ont permis cependant qu'une centaine d'indemnisations annuelles par les nouvelles Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions (C.I.V.I.). Pour obtenir une indemnisation, il fallait que la victime n'ait pas pu obtenir réparation par d'autres voies, que les violences aient une certaine gravité et que le préjudice soit important (préjudice corporel grave ayant entraîné une incapacité de travail supérieure à un mois). ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 24 ; CARIO R., *Victimologie*, *op. cit.*, p. 17 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 244 et s.

⁶⁰ ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 24 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 244.

⁶¹ ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 24 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 114 et s.

⁶² Auparavant, la décision du juge n'était pas opposable à l'assureur qui pouvait refuser d'indemniser la victime, celle-ci étant dès lors contrainte d'engager contre lui un nouveau procès.

⁶³ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 118.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 120.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 119.

⁶⁶ ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁷ Le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme est un organisme indépendant doté de la personnalité morale et alimenté par une contribution assise sur les primes et cotisations des contrats d'assurance de biens. Les victimes d'attentats peuvent bénéficier d'une indemnisation intégrale de leurs préjudices corporels, patrimoniaux et extrapatrimoniaux. *Ibid.*, p. 25.

⁶⁸ Les victimes d'atteintes graves à la personne se sont vues étendre le régime institué en 1986 en faveur des victimes de terrorisme. Si les faits ont entraîné la mort, une incapacité permanente ou totale de travail égale ou supérieure à un mois, le plafond du montant de l'indemnité est supprimé. Et la victime n'a plus à apporter la preuve qu'elle n'a pu obtenir par d'autres moyens une réparation suffisante. C'est la fin du principe de subsidiarité de l'indemnisation. La victime peut s'adresser à la C.I.V.I. en l'absence de toute action civile ou pénale ou quelle que soit l'issue de l'action éventuellement engagée. Il y a donc une dissociation entre les mécanismes d'indemnisation et la recherche des responsabilités. Loi n°90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le Code de procédure pénale et le Code des assurances et relative aux victimes d'infractions *J.O.* n°159, 11 juillet 1990, p. 8175 et s. WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 161 et s. ; ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 25 et s.

ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle n'est plus exigée pour les victimes de certaines atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne (art. 9-2 loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique). Du point de vue indemnitaire, la protection des victimes d'infractions pénales n'a donc cessé de se renforcer. Au-delà, les pouvoirs publics, avec le soutien de structures associatives, ont cherché à améliorer leur prise en charge psychologique et leur accompagnement au cours du processus pénal.

2- L'amélioration de la prise en charge extra-judiciaire des victimes

381. Le développement des associations d'aide aux victimes. En 1982, un rapport d'une commission d'étude présidée par le professeur P. MILLIEZ précise que la pratique judiciaire n'apporte aucune satisfaction objective à 90% des victimes⁶⁹. La plupart des personnes ayant bénéficié d'une indemnisation ressentiraient douloureusement la manière dont le système les auraient niées⁷⁰. A la suite de ce rapport, R. BADINTER fait paraître un *Guide des droits des victimes*, sorte de mode d'emploi de la justice⁷¹, et installe un bureau de la protection des victimes chargé de soutenir le développement d'un réseau associatif d'aide aux victimes⁷². Sous l'impulsion de la Chancellerie, les premières structures associatives voient le jour à Rouen, Lyon et Colmar⁷³. Encouragés par les conclusions du rapport de la Commission des maires sur la sécurité⁷⁴, les nouveaux C.C.P.D. se sont emparés de la question des victimes dès 1983⁷⁵. L'institution judiciaire souhaitant conserver un rôle moteur en la matière, ce seront pourtant les procureurs qui prendront l'initiative de la concertation avec les acteurs locaux⁷⁶. La question des victimes est alors devenue un axe fort des politiques partenariales au plan local⁷⁷. Dès 1990, on dénombrait 138 services d'aide aux victimes, dont 77% d'associations et 23% de bureaux municipaux⁷⁸.

Depuis lors, il n'est pas un gouvernement qui ne se soit efforcé d'améliorer les politiques d'aide aux victimes. En 1999, malgré l'ambitieux programme développé par la nouvelle

⁶⁹ ROCHE S., "Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat", *op. cit.* ; FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 42 ; CARIO R., *Victimologie*, *op. cit.*, p. 149 ; METTOUX P., "Les politiques publiques d'aide aux victimes", *op. cit.* ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 244.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 115.

⁷² *Ibid.*

⁷³ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 43 ; ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 27 et s.

⁷⁴ Celle-ci souhaitait que les C.C.P.D. puissent « organiser l'assistance immédiate aux victimes » (proposition n°62). Elle préconisait la création au niveau local de « bureaux d'aide aux victimes » chargés d'offrir des services de réparations urgentes, d'accorder des secours, de faciliter le règlement des problèmes administratifs et d'apporter une aide psychologique (proposition n°54). COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *op. cit.*, p. 149.

⁷⁵ ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁶ DESDEVICES M.-C., "Les associations d'aide aux victimes", *Rev. sc. crim.*, 1985, n°3, pp. 541-547 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 121.

⁷⁷ ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 30.

⁷⁸ A cette époque, J. FAGET distingue cinq modèles de fonctionnement : un modèle « juridique » (10.8%) se donnant pour vocation première une information juridique rapide à la victime, par l'intermédiaire de juristes souvent bénévoles ; un modèle « assistance » (21.4%) initié le plus souvent par des magistrats souhaitant apporter une écoute et un soutien moral aux victimes, par l'intermédiaire de bénévoles essentiellement ; un modèle « pédagogique » (10.8%) ayant pour but, à partir d'une logique militante, de faciliter l'accès au droit des plus démunis, de démythifier l'image de l'appareil judiciaire en faisant connaître ses règles et pratiques ; un modèle « judiciaire » (17.8%), lié tant humainement que géographiquement au système judiciaire et à ses membres, et axé sur l'accueil des victimes et la recherche d'une meilleure indemnisation possible ; un modèle « interactif » (39.2%) positionné à l'articulation du social et du judiciaire par une intervention de professionnels du travail social et de bénévoles, sur l'ensemble de la situation de la victime (sociale, psychologique, médicale et juridique). in *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 44 et s.

majorité socialiste dans une circulaire du 13 juillet 1998⁷⁹, un groupe de travail présidé par M.-L. LIENEMANN souligne l'insuffisance des moyens déployés : engorgement des services d'aide aux victimes, dispersion et cloisonnement des initiatives, déficit des dispositifs d'aide psychologique, difficultés d'accès pour les personnes marginalisées⁸⁰. Dans une circulaire du 27 janvier 2000 relative au bilan d'application de la circulaire du 13 juillet 1998, le ministre de la Justice prendra acte de ces difficultés en évoquant la faible présence des associations dans les commissariats ou le secteur hospitalier, la méconnaissance de l'existence des associations au sein de la population ou encore les difficultés du partenariat entre associations et pouvoirs publics au plan local⁸¹. Soucieux de démontrer son engagement en faveur des victimes, le législateur insère dans la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 une disposition permettant au procureur de la République de recourir à des associations conventionnées pour qu'une aide soit apportée à la victime (art. 41-7 C.P.P.). Un accès téléphonique (N° Azur 08 Victimes) est mis en place en octobre 2001, avant d'être rénové en avril 2005 pour favoriser, grâce à une procédure de saisine systématique des associations, une prise en charge effective et rapide des victimes de violences physiques, d'accidents de la route avec dommage corporel et de cambriolages⁸². Le ministère de la Ville expérimente également des services d'aide aux victimes en urgence (S.A.V.U.)⁸³. Présents dans cinq villes en 2003 (Valenciennes, Blois, Bordeaux, Mulhouse et Marseille), ces services ont reçu pour mission d'assurer une présence en temps réel auprès des victimes, de manière à rapprocher le plus possible l'intervention de la commission de l'infraction. Ils vont au devant des victimes qui, sans l'existence de ces services, n'auraient peut-être pas bénéficié de soutien. Dans la même optique, une circulaire du cabinet du garde des Sceaux en date du 20 mai 2005 demande aux services judiciaires d'organiser des permanences d'associations d'aide aux victimes à l'occasion des procès⁸⁴. Pour le directeur de l'I.N.A.V.E.M., ces réformes successives indiquent un changement d'approche manifestant le passage d'une gestion de la demande en direction des associations à « *une offre de services aux victimes* »⁸⁵. Désormais, la France dispose d'un réseau d'associations d'aide aux victimes dont le maillage territorial est particulièrement développé. En 2003, le ministère de la Justice a recensé 165 associations d'aide aux victimes travaillant avec un personnel d'environ 1300 personnes, dont 800 salariés⁸⁶. Leurs crédits n'ont cessé de progresser. Ces associations ont bénéficié d'un financement total de 16.2 millions d'euros en 2003, contre 9.9 millions d'euros en

⁷⁹ Circulaire du 13 juillet 1998 relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales, *B.O.M.J.*, n°71, 1998 ; D'HAUTEVILLE A., "Un nouvel élan est donnée à la politique publique d'aide aux victimes", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°3, pp. 647-655 ; BERNARD A., CARIO R., "La mise en perspective des politiques publiques d'aide aux victimes", in BERNARD A., CARIO R. (dir.), *Les politiques publiques interministérielles d'aide aux victimes*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 7-38 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 245.

⁸⁰ LIENEMANN M.-N., MAGLIANO H., CALMETTES J., *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, mars 1999. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994000991/0000.pdf> (consulté le 20 novembre 2005).

⁸¹ Circulaire du 27 janvier 2000 relative au bilan d'application de la circulaire du 13 juillet 1998 relative à la politique pénale d'aide aux victimes. in BERNARD A., CARIO R. (dir.), *Les politiques publiques interministérielles d'aide aux victimes*, *op. cit.*, p. 237 et s.

⁸² D'HAUTEVILLE A., *La prise en charge des victimes en urgence*, CONSEIL NATIONAL DE L'AIDE AUX VICTIMES, septembre 2003, *op. cit.*, p. 18. DES DESERTS S., "Une ligne pour la France à bout", *Nouvel observateur*, n°2114, mai 2005.

⁸³ D'HAUTEVILLE A., *La prise en charge des victimes en urgence*, *op. cit.*, p. 21 et s.

⁸⁴ Circulaire du 20 mai 2005 présentant les dispositifs relatifs à l'accueil des victimes dans le cadre du procès pénal, *B.O.M.J.*, n° 98, 2005.

⁸⁵ DOMENECH J.-L., "Victime et sanction pénale. La participation de la victime au procès", *R. pénit.*, n°3, 2005, p. 599.

⁸⁶ Parmi le personnel salarié, on trouve le plus souvent des juristes (325 salariés), des psychologues (149 salariés) et des travailleurs sociaux (114 salariés). POUTET C., *L'activité des associations socio-judiciaire en 2003*, *op. cit.*

2000 et 6.86 millions d'euros en 1999⁸⁷. En dehors de leurs propres locaux, les associations d'aide aux victimes organisent des permanences d'accueil dans des commissariats et des unités de gendarmerie⁸⁸, des palais de justice⁸⁹, des M.J.D., des hôpitaux⁹⁰ ou encore des mairies. Pour coordonner, harmoniser et diffuser les pratiques, le Premier ministre a installé en mars 2004 un Secrétariat d'Etat au droit des victimes dirigé, sous la tutelle du ministre de la Justice, par N. GUEDJ⁹¹.

382. Les activités des associations d'aide aux victimes. 176 000 personnes ont été accueillies par les services d'aide aux victimes en 2000 et 242 400 en 2003, soit une progression de plus de 37%⁹². Plus de la moitié d'entre elles ont été orientées par l'institution judiciaire (20.1%), les services de police et de gendarmerie (20.3%) et les services sociaux (12.6%)⁹³. Ces associations interviennent de plus en plus dans le champ pénal. Alors que 45% des demandes étaient de nature strictement pénales en 1988⁹⁴, elles ont représenté 60% des saisines en 2000 et 66.7% en 2003 (soit 161 721 demandes de victimes d'infractions pénales)⁹⁵. 87 056 victimes d'infractions ont été suivies dans le temps par les associations en 2003, soit 20% de plus qu'en 2002⁹⁶. Concrètement, ces associations sont chargées d'apporter une solution aux problèmes matériels des victimes (porte fracturée, enfants à garder suite à une hospitalisation, secours financier, etc.), de leur fournir une aide technique face aux difficultés juridiques (information sur leurs droits, déclaration à l'assurance, constitution de partie civile, etc.), de les orienter vers les institutions compétentes (services de police ou de gendarmerie, centres sociaux, psychologues, etc)⁹⁷. Ce suivi consiste le plus souvent en des mesures d'accompagnement

⁸⁷ En 2000, 28% des subventions étaient versées par le Ministère de la Justice, 24.8% par le ministère de la ville et 14.8% par les municipalités. *La Lettre de l'I.N.A.V.E.M.*, n°51, mars 2002. Malgré cette progression, certains considèrent que le budget consacré à l'aide aux victimes est insuffisant. R. CARIO met ainsi en rapport le budget français avec les sommes consacrées au Royaume-Uni. L'association Victim Support a ainsi bénéficié d'un budget de 111.3 millions de francs en 1996 (17M€). Son personnel était à la même époque composé de 16 221 personnes dont 15 308 bénévoles. CARIO R., *Victimologie*, *op. cit.*, p. 152.

⁸⁸ *Infra* n°388.

⁸⁹ En 2003, 82 permanences ont été assurées dans les tribunaux dont 68 au moment des audiences correctionnelles et 14 au moment des comparutions immédiates uniquement. D'HAUTEVILLE A., *La prise en charge des victimes en urgence*, *op. cit.*, p. 19.

⁹⁰ 28 expériences ont été recensées au sein du réseau I.N.A.V.E.M. en 2003. *Ibid.*, p. 19.

⁹¹ Plusieurs attributions sont déléguées à la secrétaire d'Etat aux droits des victimes : veiller à l'adaptation des dispositions permettant d'assurer le respect des droits des victimes, mettre en œuvre les actions d'information et de soutien aux victimes, assurer l'animation et la coordination des relations avec les associations d'aide aux victimes, les associations de victimes et le Conseil national de l'aide aux victimes. Décret n°2004-378 du 29 avril 2004 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'Etat aux droits des victimes, *J.O.* n°102 du 30 avril 2004, p. 7770.

⁹² *Ibid.*

⁹³ POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", *op. cit.* Ces chiffres démontrent une plus grande implication des institutions régaliennes dans l'orientation des victimes vers ces structures. En 1988, cette orientation était le fait de magistrats et de policiers dans seulement 27.2% des cas. Les associations étaient majoritairement approvisionnées par d'autres institutions : conseils généraux (1.3%), mairies (14.5%), autres associations (8.9%), travailleurs sociaux (11.7%) et autres organismes (8%). FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.* p. 50 ; ZAUBERMAN R., ROBERT P., *Du côté des victimes*, *op. cit.*, p. 34.

⁹⁴ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ En 2003, les demandes des victimes ont donné lieu à une orientation vers un tiers (9%), à une aide immédiate et ponctuelle (36%), à un suivi personnalisé au sein de l'association (54%). POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", *op. cit.*, p. 2 ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, *op. cit.*, p. 122. CARIO R., *Victimologie*, *op. cit.*, p. 152 et s. Pour une présentation des modes d'intervention de différents services d'aide aux victimes, v. notamment GROMB S., "Présentation du Centre d'Accueil en Urgence de Victimes d'Aggression du C.H.U. de Bordeaux", in CARIO R. (dir.), *Victimes : du traumatisme à la restauration*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 165-168 ; CANTON M.-H., "L'aide psychologique aux victimes à Vict'Aid-Bordeaux", in *ibid.*, pp. 169-175 ; TERCQ N., "L'accompagnement social des victimes", in *ibid.*, pp. 177-

(75.9% en 2003) comme la rédaction de courriers, la prise de rendez-vous, la constitution de dossiers, l'accompagnement devant un tribunal⁹⁸. Le soutien psychologique (entretiens avec un professionnel, débriefing pour des accidents collectifs, etc.) représente 13.7% de leurs interventions⁹⁹. Leurs activités de prise en charge semblent d'autant plus importantes qu'elles interviennent dans des situations bien souvent méconnues de l'institution judiciaire. En 2003, 60% des demandes avaient pour origine une atteinte à la personne, alors que ce type de contentieux ne représente que 13% des infractions sanctionnées par une condamnation pénale¹⁰⁰. Elles interviennent également dans des affaires pour lesquelles le mode de fonctionnement de l'institution judiciaire est notoirement inadapté, notamment les abandons de famille et les non-représentations d'enfant¹⁰¹.

Ce qui peut ressembler de prime abord à un processus de privatisation du pénal¹⁰² ne préfigure pas un désinvestissement de l'Etat dans le champ pénal, bien au contraire. D'une part, le statut « privé » de ces associations interroge. Perçues comme un prolongement du service public de la justice, elles ont pour administrateurs des professionnels de la sphère judiciaire (magistrats, auxiliaires de justice) ou qui interviennent à sa périphérie (professeurs de médecine légale, professeurs de droit, etc.)¹⁰³. « *Financées par l'Etat, animées par des fonctionnaires, les associations d'aide aux victimes ressemblent plutôt à des excroissances de l'Etat* »¹⁰⁴. D'autre part, ce maillage associatif est susceptible de servir l'institution judiciaire. En incitant les victimes à porter plainte, elles contribuent à l'alimentation de la chaîne pénale, notamment en ce qui concerne les atteintes aux personnes dont le taux de renvoi est particulièrement faible¹⁰⁵. Elles permettent à l'institution judiciaire de se concentrer sur ses missions fondamentales en déléguant certaines tâches annexes à des acteurs périphériques. Dès lors, elles participent à l'efficacité répressive de l'Etat. Au-delà, ce réseau associatif concourt à la légitimation de l'institution judiciaire. Par leur soutien juridique et psychologique, les structures associatives contribuent à mieux faire comprendre le fonctionnement de l'institution judiciaire, ses pratiques mais aussi ses contraintes. Cet accompagnement permet d'éviter un phénomène de « *victimisation*

189. A Nantes, l'association d'aide aux victimes (ADAVI 44) se compose d'une directrice, d'une secrétaire, de deux juristes et de trois personnes chargées de l'accueil (deux temps partiels et un temps plein). Elle assure des permanences dans ses propres locaux, dans les M.J.D., dans des locaux mis à disposition par certaines communes dans le cadre du contrat local de sécurité. Elle joue un rôle d'écoute et d'aide psychologique, d'explication des règles et des pratiques judiciaires, d'orientation vers d'autres organismes (SOS inceste, femmes battues, etc.). Dans le cadre du contrat local de sécurité, elle anime depuis 2003 un dispositif local d'aide aux victimes qui réunit les institutions de l'agglomération susceptibles d'intervenir dans l'orientation ou la prise en charge des victimes (gendarmerie, police, C.H.U., tribunal, mairies, transporteur, associations d'aides, etc.).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", *op. cit.*

¹⁰⁰ Pour l'année 2003, les victimes prises en charge ont principalement subi des coups et blessures volontaires (28%), des atteintes sexuelles (11%), des menaces ou injures (6%), des abandons de familles ou non-représentations d'enfants (4%). Les victimes d'atteintes aux biens sont beaucoup moins concernées (26%). *Ibid.*

¹⁰¹ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, *op. cit.*, p. 48 et s.

¹⁰² *Ibid.*, p. 50.

¹⁰³ ROCHE S., "Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat", *op. cit.* ; DAMIANI C., *Les victimes. Violences publiques et crimes privés*, Paris, Bayard, 1997, p. 77 ; BERNARD A., CARIO R., "La mise en perspective des politiques publiques d'aide aux victimes", in BERNARD A., CARIO R. (dir.), *Les politiques publiques interministérielles d'aide aux victimes*, *op. cit.*, pp. 7-38.

¹⁰⁴ BERNARD A., CARIO R., "La mise en perspective des politiques publiques d'aide aux victimes", *op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁵ Selon les enquêtes de victimation réalisées entre 1984 et 2001 par le C.E.S.D.I.P. et l'I.N.S.E.E., le taux de plainte pour les agressions de toutes natures était de 42% en 1984-1985, de 34% en 1994-1995, de 27% à partir de 1998. LAGRANGE H., ROBERT P., ZAUBERMAN R., POTTIER M.-L., "Enquêtes de victimation et statistiques de police : les difficultés de la comparaison", *Déviante et Société*, vol. 28, n°3, 2004, pp. 285-316.

secondaire » induit par les difficultés du parcours pénal et le mode de fonctionnement de l'institution judiciaire¹⁰⁶. A terme, il est probable que les victimes conservent une image moins négative de l'institution. D'autant que les gouvernements, toutes tendances politiques confondues, ont multiplié les réformes susceptibles de renforcer leurs droits au cours du processus pénal.

3- Le renforcement des droits des victimes dans le processus pénal

383. La création d'un droit de recours contre les classements sans suite. A la fin des années 1990, suite à une proposition du rapport de M.-L. LIENEMANN, le gouvernement souhaitait permettre aux victimes d'exercer un recours contre d'éventuels refus de poursuivre du procureur de la République¹⁰⁷. En 1999, un projet de loi, suspendu par la suite, prévoyait de modifier l'article 40 du Code de procédure pénale pour installer des commissions de recours contre les classements sans suite composées de magistrats du parquet. Ces instances auraient été saisies après un double refus de poursuivre du procureur de la République puis du procureur général. Ce projet n'a pu aboutir faute d'accord du Sénat, celui-ci préférant un simple recours hiérarchique. Suite au changement de majorité, cette seconde voie s'est imposée. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, l'art 40-3 du Code de procédure pénale dispose que « *toute personne ayant dénoncé des faits au procureur de la République peut former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite prise à la suite de cette dénonciation. Le procureur général peut, dans les conditions prévues à l'article 36, enjoindre au procureur de la République d'engager des poursuites. S'il estime le recours infondé, il en informe l'intéressé* ».

384. Une meilleure information des victimes au cours du processus pénal. A la fin des années 1990, le rapport de M.-N. LIENEMANN précisait que « *la victime d'infraction qui dépose plainte est trop souvent laissée dans l'ignorance des suites qui sont données à sa démarche* »¹⁰⁸. Pour remédier à cet état d'ignorance, la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 a introduit, dans le nouvel article préliminaire du Code de procédure pénale, une disposition suivant laquelle « *l'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale* »¹⁰⁹. Ce principe directeur de la procédure pénale est d'autant plus important qu'il figure avant la défense des droits du suspect et du prévenu¹¹⁰. Désormais, le juge d'instruction doit avertir la victime de l'ouverture d'une information et lui préciser son droit de se constituer partie civile¹¹¹. Une obligation d'information pèse également sur la juridiction de jugement qui, lorsque l'auteur des faits est condamné à indemniser la victime, doit informer cette dernière de la possibilité de saisir la C.I.V.I. (art 706-15 C.P.P.). Ce droit à l'information des victimes n'a cessé de s'étendre depuis le changement de majorité politique en 2002. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, l'article 40-2 au C.P.P. dispose que le procureur avise les

¹⁰⁶ DESDEVICES M.-C., "Les associations d'aide aux victimes", *op. cit.*

¹⁰⁷ BIOY X., "A propos de la réforme de la justice : Sur l'institution des Commissions de recours contre les classements sans suite", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°2, pp. 341-352.

¹⁰⁸ LIENEMANN M.-N., MAGLIANO H., CALMETTES J., *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁹ D'HAUTEVILLE A., "Les droits des victimes", *op. cit.* ; TOURNIER V., "La loi sur la présomption d'innocence : une loi pour les délinquants ?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*, pp. 229-234 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 247 et s. ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 86 et s.

¹¹⁰ D'HAUTEVILLE A., "Les droits des victimes", *op. cit.*

¹¹¹ *Ibid.*

plaignants et les victimes des poursuites ou des mesures alternatives aux poursuites qui ont été décidées à la suite de leur plainte ou de leur signalement. Lorsqu'il décide de classer sans suite, il doit les informer de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient. Enfin, conformément à la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 15 mars 2001, ce droit à l'information gagne la phase d'exécution de la peine¹¹². Désormais, les victimes doivent être avisées avant toute mise en liberté lorsqu'il existe un risque que le condamné puisse se trouver en sa présence (art. 720 C.P.P.).

385. Une meilleure prise en compte dans le procès pénal. Depuis les années 1980, de nombreuses lois sont intervenues pour renforcer les droits des victimes au cours du procès pénal¹¹³. Parmi les réformes législatives les plus récentes, on peut citer la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 qui a simplifié les règles de constitution de partie civile et autorisé des enquêtes de personnalité pour apprécier la nature et l'étendue des préjudices subis par la victime (art 81-1 C.P.P.). Elle a également étendu les droits des parties civiles qui peuvent désormais demander un transport sur les lieux, l'audition d'un témoin, d'une autre partie civile ou l'interrogatoire de la personne mise en examen (art 82-2 C.P.P.). En matière criminelle, le serment des jurés comprend désormais la référence aux intérêts des victimes (art 304 C.P.P.), alors même qu'à ce stade de la procédure il n'existe pourtant qu'un plaignant ou une partie civile, que seule la décision judiciaire pourra consacrer victime¹¹⁴. Pour tenir compte de l'émotion ou de la colère des victimes face à une déclaration d'irresponsabilité pénale justifiée par les troubles psychiques de l'auteur de l'infraction, la cour d'assises se prononce sur la réalité de la commission de l'infraction (art 349-1 C.P.P.).

Depuis le début du XXI^e siècle, les droits des victimes s'étendent à la phase d'exécution de la peine. La loi n°2000-516 du 15 juin 2000, reprise par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, a permis que le représentant d'une association d'aide aux victimes participe, aux côtés d'un représentant d'une association de réinsertion des condamnés, aux décisions de l'ancienne juridiction nationale de la libération conditionnelle devenue chambre de l'application des peines. Aucune décision entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération ne peut être prise par le juge de l'application des peines (J.A.P.) et le tribunal de l'application des peines (T.A.P.) sans prise en considération « *des intérêts de la victime ou de la partie civile au regard pour celle-ci des conséquences de cette décision* » (art 720 C.P.P.). Récemment, la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 a autorisé l'avocat de la partie civile à assister au débat contradictoire et à présenter ses observations devant le T.A.P. ou la chambre de l'application des peines en ce qui concerne les décisions relatives au relèvement de la période de sûreté, à la libération conditionnelle et à la suspension de peine (art. 712-7 et 712-13 C.P.P.). Si cette ambition de revaloriser le rôle de la victime au cours du processus pénal ne peut être dénoncée en soi, les réformes évoquées posent néanmoins question. D'un point de vue victimologique, l'introduction des victimes au cœur de la phase d'exécution de la peine risque de retarder leur travail de deuil, en les empêchant de se détacher de leur expérience de victimation pour se tourner vers l'avenir¹¹⁵. Bien que contrebalancée par la

¹¹² CARIO R., "La place de la victime dans l'exécution des peines", *D.*, 2003, p. 145 et s. ; HERZOG-EVANS M., "Principes directeurs d'une réforme", *A.J. Pénal*, 2004, n°11, pp. 385-393.

¹¹³ LAZERGES C., "Sécurité intérieure et droits des victimes", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 379-386 ; PIN X., "La privatisation du procès pénal", op. cit.

¹¹⁴ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 258.

¹¹⁵ CARIO R., *Justice restaurative. Principes et promesses*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 114.

présence d'un représentant d'une association de réinsertion, l'accès des représentants d'associations d'aide aux victimes dans la procédure d'aménagement des peines inquiète par ses dérives éventuelles. Si les recherches font défaut pour apprécier l'étendue de leur influence, on peut raisonnablement douter de leur qualité de tiers impartiaux et craindre un recul supplémentaire des aménagements de peine¹¹⁶.

386. Conclusion. En s'attachant à répondre aux attentes de la population et en améliorant la prise en charge des victimes à tous les stades de la procédure pénale, l'institution judiciaire transforme profondément, au niveau des pratiques mais aussi des symboles, la place et le rôle de la justice dans la société. En lieu et place d'une distance jusqu'alors revendiquée, elle tente de rapprocher les magistrats des citoyens, de rendre moins opaque son fonctionnement, d'humaniser le processus judiciaire et de contribuer, par son insertion dans la collectivité, à l'œuvre de pacification sociale. Pour favoriser ce regain de légitimité sociétale, elle s'appuie sur les ressources associatives et locales sans pour autant abandonner son rôle d'impulsion et de contrôle sur ce qu'elle considère être de sa responsabilité. Une stratégie similaire fonde les réformes des institutions policières. Dans une même tentative de rapprochement, policiers et gendarmes ne sont plus conçus comme de simples agents de protection du pouvoir. Avec le passage d'une police d'ordre à une police de sécurité, ces professionnels sont invités à répondre aux attentes de la population.

§2- Au sein des services de police et de gendarmerie

387. Des forces de l'ordre à la recherche d'une image plus positive. Peu investies dans leurs rapports avec la population, prises dans un mode de fonctionnement privilégiant le traitement de la grande délinquance au détriment de la sécurité quotidienne, la police nationale, et dans une moindre mesure la gendarmerie, affrontent depuis la fin des années 1970 une profonde crise de légitimité¹¹⁷. Pour améliorer la satisfaction des usagers, les pouvoirs publics ont cherché à améliorer l'accueil et l'aide aux victimes dans les services de police et de gendarmerie (A). Au-delà, une rénovation des pratiques professionnelle est à l'œuvre au travers de la diffusion d'une nouvelle doctrine dite de « proximité » (B).

A. L'amélioration de l'accueil et de l'aide aux victimes

388. La recherche d'une meilleure satisfaction des usagers depuis les années 1990. En 1994, l'Inspection générale de la police nationale (I.G.P.N.) signalait qu'un tiers des personnes reçues dans les locaux de police étaient insatisfaites du service rendu, se plaignaient des heures d'ouverture inadaptées, de l'attente prolongée et de la qualité médiocre de l'accueil¹¹⁸. Pour désamorcer cette crise de confiance, les ministères de l'Intérieur et de la Défense ont procédé à plusieurs réformes internes : modulation des

¹¹⁶ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 204 ; D'HAUTEVILLE A., "Réflexions sur la remise en cause de la sanction pénale", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 400-407.

¹¹⁷ *Supra* n°83.

¹¹⁸ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 37.

horaires d'ouverture, renforcement du nombre de fonctionnaires en charge de recevoir les plaintes, sensibilisation des policiers à l'attente des usagers. A la fin des années 1990, cette question est devenue un axe politique important des contrats locaux de sécurité. La circulaire du 28 octobre 1997 a demandé aux services de police et aux unités de gendarmerie de définir des objectifs en termes de temps d'attente avant la prise de plainte, de capacité de prise de plainte sur place ou sur rendez-vous¹¹⁹. Cette circulaire préconisait également la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers. A l'époque, le ministère de l'Intérieur s'est engagé à aménager 159 espaces de dépôt de plainte pour offrir aux plaignants des conditions de réception agréables, de nature à diminuer la pénibilité de la déposition. En remplacement du "guide de l'accueil policier informatisé" (G.A.P.I.), un nouveau logiciel informatique, PROXIMA (Proximité Information Multi-Assistance Accueil), a permis d'éditer sur support papier des fiches d'information remises au public¹²⁰. Après une première expérimentation dans les villes de Bordeaux et de Vichy, le gouvernement a décidé lors du Conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999 de développer des permanences de travailleurs sociaux dans les commissariats de huit nouvelles circonscriptions (Lille, Lyon, Nantes, Metz, Nancy, Dijon, Marseille). A Nantes, outre la modification des locaux du commissariat Waldeck-Rousseau pour favoriser la confidentialité des dépôts de plainte et l'affectation d'adjoints de sécurité à l'accueil (20 A.D.S. sur un effectif de 100), les partenaires du contrat local de sécurité ont financé la publication d'un guide remis aux plaignants et regroupant les coordonnées de tous les services publics du site. La généralisation de la police de proximité¹²¹ a permis d'accentuer cette promotion d'un fonctionnement de qualité au service du public. A cette occasion, la police fut invitée à prévoir des modalités de dépôt de plainte plus adaptées (en matière d'horaires, de lieux, de possibilité de prise de plainte à domicile), à rechercher de meilleures conditions d'accueil et une prise en charge plus complète des victimes. Pour qu'ils accompagnent les victimes de manière effective, la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 a inséré dans le Code de procédure pénale des dispositions obligeant les services de police et les unités de gendarmerie à les informer sur l'existence de services d'aide aux victimes susceptibles de les soutenir (art. 53-1 et 75 C.P.P.)¹²². Des bureaux d'aide aux victimes ont été implantés dans la plupart des circonscriptions de sécurité publique¹²³. Dirigés par des officiers ou des gradés, ces bureaux ont pour mission d'aider, d'assister et d'assurer la protection des victimes. Ils sont chargés de fournir aux autres services les renseignements utiles à la prise en charge des plaignants et de mettre à leur disposition les coordonnées des partenaires de la police (associations, assureurs, services de l'Etat et des municipalités, etc.). Ces tentatives de revalorisation de l'image de la police n'ont guère eu d'impact sur la satisfaction des usagers. Le nombre d'usagers satisfaits est passé de 56% en 1996 à 47% en 2000¹²⁴.

Le changement de majorité au lendemain des élections de 2002 n'a donc pas interrompu le mouvement de réforme en la matière. La loi n°2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 a précisé que « *l'accueil, l'information et l'aide aux victimes sont, pour les services de sécurité intérieure, une*

¹¹⁹ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, *op. cit.*

¹²⁰ MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La documentation française, 2000, pp. 223-224.

¹²¹ *Infra* n°389 et s.

¹²² Suite à cette réforme, le nombre de saisines des structures associatives a progressé de 65% entre 2001 et 2002. D'HAUTEVILLE A., *La prise en charge des victimes en urgence*, *op. cit.*, p. 17.

¹²³ *Ibid.*, p. 13.

¹²⁴ ROCHE S., "Réformes dans la police et formes de gouvernement", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, *op. cit.*, p. 18.

priorité »¹²⁵. Elle a étendu l'obligation d'information des services enquêteurs en leur enjoignant de préciser aux victimes leurs droits d'obtenir réparation du préjudice subi, de se constituer partie civile et de saisir la C.I.V.I. Policiers et gendarmes sont désormais contraints d'enregistrer les plaintes quel que soit le lieu de commission de l'infraction. Les noms et les coordonnées des personnes qui ont enregistré la plainte et pris l'affaire en charge sont indiqués à chaque plaignant pour qu'il puisse connaître les suites données à son dossier¹²⁶. Des permanences d'associations d'aide aux victimes ont été installées dans les commissariats et les brigades de gendarmerie¹²⁷. En mai 2005, une convention a été signée avec l'I.N.A.V.E.M. dont l'article 2 précise que « *toute personne se présentant dans un service de la police nationale ou une unité de la gendarmerie nationale se déclarant victime directe ou indirecte d'une infraction pénale, doit pouvoir bénéficier d'une prestation d'accueil, d'une prise en charge, d'un accompagnement ou d'une orientation, soit à sa demande, soit sur la proposition du fonctionnaire de police ou du militaire de la gendarmerie chargé de l'enquête* »¹²⁸. En novembre 2005, le ministre de l'Intérieur a installé une délégation aux victimes chargée de proposer en interne des méthodes et des outils adaptés à la prise en compte des victimes (diffusion de bonnes pratiques, évaluation des actions engagées, participation aux programmes de formation des policiers et gendarmes, mise en place d'enquêtes de satisfaction, etc.)¹²⁹. Les réformateurs ne se sont pas contentés d'améliorer les conditions du dépôt de plainte. Les forces de l'ordre, et plus particulièrement la police nationale, ont été invitées à transformer considérablement leurs pratiques. A l'instar des magistrats, les policiers doivent désormais, par leur insertion dans le tissu local, contribuer à restaurer le dialogue avec la population et assurer une présence sécurisante en tous points du territoire.

B. La police de proximité

389. Un bouleversement des pratiques. Pour vaincre les réticences de la population, qui doute le plus souvent de l'efficacité policière, les ministères de l'Intérieur et de la Défense ont fait le choix d'amender profondément la doctrine d'action des forces de l'ordre. A l'opposé de l'idéologie policière traditionnelle, la priorité qui s'affirme est celle d'un réinvestissement de l'espace public, par une police non plus seulement tournée vers la répression des infractions, mais investie dans une fonction de réassurance et de pacification sociale. A cet effet, les gouvernants français se sont inspirés des pratiques anglo-saxonnes de police communautaire (1). Cette nouvelle doctrine d'emploi des forces de l'ordre s'est traduite par l'émergence d'une police dite « de proximité » (2).

¹²⁵ Loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, *op. cit.*

¹²⁶ D'HAUTEVILLE A., *La prise en charge des victimes en urgence*, *op. cit.*, p. 12.

¹²⁷ . Selon une évaluation de l'I.N.A.V.E.M., 71 permanences étaient assurées par 50 associations dans les services de la police et de la gendarmerie au 31 janvier 2003. *Ibid.*, p. 19.

¹²⁸ Au travers des financements mobilisés dans le cadre des contrats locaux de sécurité, un local ou un espace aménagé et équipé de manière à assurer la confidentialité des entretiens doit être mis à la disposition de l'association au sein des services de sécurité. Circulaire du 27 mai 2005 relative à l'aide aux victimes d'infractions pénales –Développement des permanences d'associations d'aide aux victimes dans les services de police et les unités de gendarmerie, NOR : INTK0500059C Annexe : Convention pour la prise en charge des victimes d'infractions pénales au sein d'un service de police ou d'une unité de gendarmerie,. Disponible sur Internet : <http://www.admi-net6.fr/datas/inavem/fichier/circuInavemPolice.pdf> (consultée le 20 septembre 2005).

¹²⁹ Source : <http://www.interieur.gouv.fr>

1- Les exemples étrangers de police communautaire

390. La diffusion du « *community policing* » anglo-saxon. La police de proximité française s'inspire partiellement du modèle de police communautaire expérimenté dans les pays anglo-saxons¹³⁰. Introduit aux Etats-Unis dans les années 1970, il se fonde sur une décentralisation organisationnelle et une réorientation des activités de patrouille pour faciliter la communication entre la police et le public¹³¹. Ce nouveau mode d'action suppose une concentration des forces sur certains territoires et oblige les policiers à être attentifs aux demandes des citoyens. Ils sont conviés à aider les habitants des quartiers à résoudre par eux-mêmes les problèmes de délinquance qu'ils rencontrent, en les associant notamment à des programmes de surveillance et de prévention. Pour concrétiser cette nouvelle approche de l'action policière, les autorités américaines ont ouvert de petits commissariats annexes de quartier, réalisé des études pour identifier les problèmes locaux, créé des patrouilles à cheval, organisé des réunions et des séminaires sur la prévention du crime, aidé à la formation de groupes de surveillance de quartier, etc. La police étant subordonnée aux autorités politiques locales, les pratiques de police communautaire sont en réalité très diverses¹³². Certaines relèvent du modèle de la « tolérance zéro »¹³³. D'autres, plus proches des orientations françaises, privilégient l'ajustement des priorités policières aux attentes de la population, la persuasion et la prévention à l'usage du pouvoir coercitif, la communication et la collaboration avec le public¹³⁴. C'est la ville de Chicago qui caractérise le mieux ces dernières pratiques. Outre une réorganisation des territoires de la police en petites unités, elle a créé des « *beat meetings* », réunions dans le cadre desquelles la police rencontre la population pour expliquer, sinon réévaluer, ses activités¹³⁵. La police communautaire s'appuie sur une « *approche par les problèmes* » (*Problem solving*) problématisée par H. GOLDSTEIN¹³⁶. Dans cette optique, les policiers ne doivent pas considérer les événements de manière isolée, mais les replacer dans un groupe d'incidents liés entre eux. Par cette mise en contexte, ils sont appelés à rechercher les causes profondes de ces incidents afin d'y répondre durablement en lien avec les autres institutions¹³⁷.

¹³⁰ BRODEUR J.-P., "La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°28, 1997, pp. 171-184 ; OCQUETEAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., pp. 155-164 ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 215.

¹³¹ BRODEUR J.-P., MONJARDET D., "L'impact de la police de proximité dans les quartiers. Une étude croisée", Traduction française d'un texte de W.G. SKOGAN, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série, 2003, pp. 295-338.

¹³² OCQUETEAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit. ; FERRET J., "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°53, 2003, pp. 83-110.

¹³³ *Supra* n°366 et s.

¹³⁴ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 110 et s. ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 163 et s.

¹³⁵ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 167 et s. ; DONZELOT J., WYVEKENS A., "Community policing, « *chicago style* »", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°41, 2000, pp. 245-267.

¹³⁶ BRODEUR J.-P., "Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes", Un texte de H. GOLDSTEIN, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°31, 1998, pp. 259-285 ; BRODEUR J.-P., "La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ?", op. cit. ; MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 248 et s. ; DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 172 et s. ; BRODEUR J.-P., MONJARDET D., "L'impact de la police de proximité dans les quartiers. Une étude croisée", op. cit.

¹³⁷ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, op. cit., p. 172 et s.

391. L'impact du « community policing » anglo-saxon. Dans l'ensemble des villes américaines, ces programmes ont eu un impact réel sur le degré de satisfaction des usagers¹³⁸. Néanmoins, d'importantes difficultés de mise en œuvre ont été constatées¹³⁹. Face à l'afflux d'appels de la population, certaines expériences ont été abandonnées. Les cadres intermédiaires de la police, mécontents de perdre leur autorité au profit des échelons déconcentrés, ont résisté au processus de réforme. Les policiers non gradés et leurs syndicats ont fait montre du même rejet. Hostiles à toute participation des populations et privilégiant la répression, ils ont dévalué cette nouvelle mission considérée comme du travail social. « *Malgré ces innovations qui, dans la plupart des cas, n'ont jamais dépassé le stade de l'expérience pilote, la plus grande partie des corps policiers a continué selon les méthodes répressives traditionnelles* »¹⁴⁰. Quant à l'impact du « community policing » sur la réduction de la délinquance, les évaluations divergent. Certaines recherches nord-américaines soulignent une baisse de 20% à 45% des délits de violence et des délits contre la propriété¹⁴¹. D'autres insistent à l'inverse sur ses résultats mitigés. Son intérêt se limiterait à la réduction du sentiment d'insécurité, aucun effet positif sur l'évolution des délits et des incivilités n'ayant pu être démontré¹⁴². Ces patrouilles d'un type nouveau aboutiraient à un déplacement de la délinquance et seule une « saturation » policière de l'espace, d'un coût prohibitif, permettrait de limiter la délinquance¹⁴³. Partout en Europe, ces évaluations n'ont pas empêché l'essor de cette nouvelle doctrine policière¹⁴⁴. Elle a notamment séduit la Grande-Bretagne¹⁴⁵, la Belgique¹⁴⁶, les Pays-Bas¹⁴⁷, l'Italie¹⁴⁸, l'Espagne¹⁴⁹ ou encore l'Allemagne¹⁵⁰. Les labels y sont multiples : « agent d'équipe de quartier » depuis 1985 aux Pays-Bas, « agent de quartier » à Bruxelles depuis 1992, « policier de quartier » à Montréal depuis 1996 et « agent de police de proximité » dans le projet Policia 2000 à Madrid¹⁵¹. En France, il est fait référence à la police de proximité.

¹³⁸ BRODEUR J.-P., MONJARDET D., "L'impact de la police de proximité dans les quartiers. Une étude croisée", *op. cit.*

¹³⁹ *Ibid.* ; SKOGAN W.G., "Les difficultés de réformer le système policier aux États-Unis", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, *op. cit.*, pp. 39-57.

¹⁴⁰ BRODEUR J.-P., "La police en Amérique du nord : modèles ou effets de mode ?", *op. cit.*, p. 172 ; v. également *Les dilemmes de la proximité*, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000 ; CHALOM M., LEONARD L., *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, *op. cit.*, p. 92 et s.

¹⁴¹ NORMANDEAU A., "La police de proximité en Amérique du Nord (1990-2005) : un succès mais non une panacée", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°4, pp. 961-965.

¹⁴² ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 98 et s.

¹⁴³ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 656.

¹⁴⁴ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, *op. cit.*, p. 111.

¹⁴⁵ DIEU F., "La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 123-148.

¹⁴⁶ SMEETS S., "Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique. De la territorialisation des dispositifs policiers à la « civilisation » de la fonction policière : les anciens et les nouveaux uniformes", *RD pén. crim.*, 2000, n°12, pp. 1249-1266 ; TANGE C., "Emergence d'un modèle de community policing « à la belge »", *Déviance et Société*, vol. 24, n°3, 2000, pp. 255-274 ; HENDRICKX T., SMEETS S., STREBELLE C., TANGE C., "La police de proximité en Belgique : un bilan des connaissances", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 7-27.

¹⁴⁷ VAN DER VIJVER K., "La police de proximité aux Pays-Bas : le cas de la ville de Haarlem", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 29-55.

¹⁴⁸ CARRER F., "La problématique de la sécurité en Italie", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 145-159.

¹⁴⁹ GUILLEN F., "La problématique de la sécurité en Espagne", in *ibid.*, pp. 169-189 ; FERRET J., MAFFRE P., "L'usage de la notion de police de proximité en Espagne, indice d'une mutation inachevée", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 77-101.

¹⁵⁰ JOBARD F., "Les deux visages de la sécurité en Allemagne", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 191-215.

¹⁵¹ OCQUETAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, *op. cit.*

2- Les applications françaises

392. Une réforme inaboutie. La question de la proximité ne se pose pas dans les mêmes termes selon qu'il est question de la gendarmerie ou de la police nationale. Le maillage territorial et les principes d'intervention de la gendarmerie expliquent que la proximité soit pour elle une doctrine ancienne et naturelle (a). A l'inverse, le corps policier est traditionnellement rétif à toute forme de surveillance préventive. Les réformateurs se sont donc concentrés sur les services de la police nationale pour diffuser de nouvelles pratiques de proximité (b).

a. La proximité traditionnelle de la gendarmerie

393. Les spécificités du maillage de la gendarmerie nationale. Depuis le XVIII^e siècle, la notion de proximité est une composante fondamentale des principes d'action de la gendarmerie¹⁵². Vu la densité de son réseau de brigades territoriales, elle est pour ainsi dire omniprésente sur le terrain. La mission de surveillance générale qui lui est dévolue facilite une connaissance approfondie des lieux et des personnes ainsi qu'une présence sécurisante des effectifs¹⁵³. En multipliant les occasions de contact avec la population, elle favorise le dialogue avec la population et contribue à humaniser l'action des gendarmes. « *Véritable vitrine de la Gendarmerie [...], la surveillance générale revêt, symboliquement, une importance considérable, dans la mesure où elle donne à voir l'institution et ses représentants, rendant proche et accessible le gendarme et contribuant à l'insérer dans le quotidien des populations au milieu desquelles il est amené à évoluer* »¹⁵⁴. En outre, du fait de son statut militaire, le gendarme réside dans son lieu de travail et appartient pleinement à la communauté locale¹⁵⁵. Cette proximité naturelle tend néanmoins à s'estomper. Dans les zones périurbaines, faute d'un personnel en nombre suffisant, les contacts avec la population deviennent l'exception et la distanciation du gendarme la règle¹⁵⁶. Malgré tout, cette distance est bien plus prégnante dans les circonscriptions de la police nationale. C'est donc sur cette dernière institution que s'est concentrée la réforme de la police de proximité.

b. La proximité au sein de la police nationale

394. Une première version : l'îlotage. Au milieu du XIX^e siècle, l'ensemble du système de sécurité publique de la capitale reposait déjà sur un principe d'îlotage, les policiers municipaux effectuant une surveillance continue de certaines portions du territoire¹⁵⁷. Le processus d'étatisation ayant contribué à l'érosion progressive des capacités de

¹⁵² *Supra* n°57 ; DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 151 ; CHOCQUET C., "La proximité pour la gendarmerie nationale ou la recherche d'un équilibre", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 299-311.

¹⁵³ DIEU F., MIGNON P., *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, 2002.

¹⁵⁴ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 163.

¹⁵⁵ « Dans les campagnes, le gendarme n'est pas un intrus, un « alien » à l'uniforme de policier, un personnage anonyme avec un képi : il est un habitant du village ou du bourg ; il a une identité, une adresse professionnelle et un domicile connu de tous ; il participe aux activités organisées localement ; il achète son pain à la boulangerie et accompagne ses enfants à l'école... ». DIEU F., MIGNON P., *Sécurité et proximité*, op. cit., p. 111.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 123 et s. ; DIEU F., "Réformer l'offre de sécurité dans les territoires ruraux français", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 105-126.

¹⁵⁷ *Supra* n°57.

surveillance policière¹⁵⁸, l'idée de rapprocher la police nationale des citoyens réapparaît dans les années 1970¹⁵⁹. En 1974, un arrêté du ministère de l'Intérieur évoque pour la première fois « *la surveillance itinérante et continue d'une portion limitée de l'agglomération* »¹⁶⁰. Des expériences d'îlotage émergent à Lyon, Grenoble, Clermont-Ferrand puis Toulouse¹⁶¹. Elles seront qualifiées de positives par les rapports successifs du Comité d'études sur la violence¹⁶² et de la Commission des maires sur la sécurité¹⁶³. En 1982, un pré-rapport rédigé par J.-M. BELORGEY assigne plusieurs objectifs à la police, parmi lesquels replacer l'action sous le signe du service public, revaloriser par la polyvalence le métier de policier et renforcer la confiance de la population¹⁶⁴. Dans l'idée du rapporteur, l'efficacité policière n'était pas uniquement fonction des moyens techniques et humains, mais de la qualité des relations entre la police et le public¹⁶⁵. L'îlotage était pensé comme un moyen de nouer ou de renouer le dialogue avec la population, d'insérer davantage la police dans le tissu local. La lutte contre le sentiment d'insécurité était la première cible. Restaurer l'image de la police devait permettre d'annihiler le sentiment de la population suivant lequel « la police ne fait rien ». Au-delà, présent quotidiennement dans les lieux les plus sensibles, l'îlotier était chargé d'une fonction dissuasive.

Malgré l'insistance des réformateurs et à l'exception de quelques expériences isolées, la généralisation de l'îlotage achoppera¹⁶⁶. Les préfets ont continué à faire du maintien de l'ordre la première de leurs priorités. Périodiquement, les îlotiers ont été utilisés comme une réserve de main d'œuvre mobilisée pour surveiller des bâtiments publics, mettre en place des services d'ordre ou des opérations de maintien de l'ordre¹⁶⁷. Les policiers ne se sont pas investis dans cette mission préventive jugée inutile et contraire aux exigences de la répression¹⁶⁸. La majorité des policiers privilégiant les « belles affaires » et les interventions répressives, les îlotiers ont rapidement été marginalisés par leurs collègues. Considérés par leurs chefs comme des effectifs perdus pour le service, et par leurs collègues comme des effectifs perdus pour la police¹⁶⁹, ils ont été recrutés parmi les plus jeunes et les policiers auxiliaires¹⁷⁰. Globalement, l'investissement dans l'îlotage est resté marginal et le nombre réel d'îlotiers en activité dérisoire¹⁷¹. Le nombre d'îlotiers par îlot surveillé est passé de 0.9 en 1990 à seulement 1.3 en 1993, alors qu'il en aurait fallu de

¹⁵⁸ *Supra* n°84.

¹⁵⁹ ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 193 et s.

¹⁶⁰ Cité in PERROUDON D., "De l'îlotage à la proximité, un siècle et demi d'histoire", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 286-290.

¹⁶¹ ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 201.

¹⁶² Le rapport préconise d'améliorer les relations entre la police et les citoyens, de « *recentrer toute l'action policière autour de l'îlotage, autour des commissariats de quartier, des bureaux de police, les patrouilles pédestres, cyclistes ou motorisées y étant directement rattachées* ». COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, *op. cit.*, pp. 138 et 206.

¹⁶³ COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *op. cit.*, p. 86.

¹⁶⁴ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, *op. cit.*, p. 54 et s. ; ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 195 et s.

¹⁶⁵ ROCHE S., *Insécurité et libertés*, *op. cit.*, p. 152.

¹⁶⁶ CUNHA M., DELCROIX C., *Politiques locales de sécurité : pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité*, Rapport de recherche, IHESI, 1991 ; MONJARDET D., *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 224 ; WYVEKENS A., "Les politiques de sécurité : une magistrature sociale pour quelle proximité ?", *Droit et Société*, n°44-45, 2000, pp. 127-142.

¹⁶⁷ CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, Paris, La documentation française, 1998, p. 60 ; MONJARDET D., *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 225 ; MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*

¹⁶⁸ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, *op. cit.*, p. 226.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 227.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 228.

¹⁷¹ MONJARDET D., "Réinventer la police urbaine", *op. cit.*

sept à seize pour disposer d'une présence permanente¹⁷². Au final, les pratiques d'îlotage seront officiellement abandonnées sans jamais avoir été réellement mises en pratique¹⁷³. 3802 îlotiers étaient recensés en 1998, contre 4298 en 1993, auxquels s'ajoutait un effectif relativement stable d'environ 2000 policiers auxiliaires¹⁷⁴.

395. La police de proximité contemporaine. Au cours des années 1990, l'expression de « police de proximité » se substitue progressivement à la terminologie de l'îlotage¹⁷⁵. J.-P. CHEVENEMENT institutionnalise cette nouvelle doctrine d'action lors du Conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999¹⁷⁶. Plusieurs expérimentations démarrent dès 1999 dans cinq circonscriptions (Beauvais, Châteauroux, les Ulis, Nîmes et Garges-lès-Gonès), avant de s'étendre six mois plus tard à 67 circonscriptions. De 2000 à 2002, la phase de généralisation concerne 467 circonscriptions¹⁷⁷. Dans l'idée des réformateurs du ministère de l'Intérieur, il s'agissait de renouveler les objectifs et les modes de fonctionnement de la police¹⁷⁸. L'institution est alors appelée à remplacer sa logique traditionnelle de réaction par une logique d'anticipation. Pour « *se mettre en position de prévoir ou d'agir avant que ne survienne le trouble à l'ordre public ou l'acte délictuel* », les policiers doivent connaître davantage les caractéristiques socio-économiques des territoires et les formes de délinquance qui s'y manifestent¹⁷⁹. Dans cet objectif, les policiers de proximité sont conviés à entretenir des relations régulières avec les élus et les responsables locaux, notamment dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Ils sont appelés à consulter la population pour connaître ses besoins, à communiquer sur leur action¹⁸⁰. Pour favoriser cet enracinement local, la police de proximité est sectorisée autour de territoires bien identifiés. Chaque fonctionnaire exerce son activité et sa responsabilité sur un territoire donné : ensemble immobilier, quartier ou rue¹⁸¹. La sectorisation peut donner lieu à la construction d'implantations immobilières sous forme de « bureaux » et de « points de contact », ou prendre appui sur l'hôtel de police, sur une structure partenariale ou multi-services (M.J.D., etc.). Ce principe de sectorisation se double d'une large déconcentration des missions de sécurité au quotidien¹⁸². C'est aux

¹⁷² ROCHE S., cité in ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 240.

¹⁷³ MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

¹⁷⁴ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 203.

¹⁷⁵ En novembre 1991, P. MARCHAND déclare que « la sécurité quotidienne des français implique une police de proximité efficace. Celle-ci doit avoir une dimension préventive pour s'insérer dans la politique de la ville et une dimension répressive pour que l'ordre public soit assuré en permanence et partout sur le territoire national ». C. PASQUA envisage également la police de proximité comme le moyen de passer d'une police d'ordre à une police de sécurité. L'article 3 de la loi du 21 janvier 1995 évoque ainsi l'extension à l'ensemble du territoire d'une police de proximité répondant aux besoins et aux attentes des personnes en matière de sécurité. Mais aucune transformation de l'organisation ou des modes d'action de la police n'est alors prévue par la loi. RENAUDIE O., *La police et les alternances politiques depuis 1981*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 1999, p. 151 et s. ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 204 et s.

¹⁷⁶ RENAUDIE O., *La police et les alternances politiques depuis 1981*, op. cit., p. 151 et s.

¹⁷⁷ OCQUETEAU F., "Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité", *Criminologie*, vol. 36, n°1, 2003, pp. 121-141.

¹⁷⁸ OCQUETEAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit.

¹⁷⁹ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Guide pratique de la police de proximité*, op. cit., p. 24.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 39 et s.

¹⁸¹ Le maillage policier doit isoler des quartiers d'intervention à partir de différents facteurs : éléments sociologiques, démographiques, activités économiques et commerciales, criminalité et délinquance, urbanisme, nature et configuration de l'habitat, axes de circulation, autres découpages administratifs, etc. *Ibid.*, p. 34.

¹⁸² « Toutes les missions de police liées à la sécurité au quotidien qui n'impliquent pas soit une spécialisation tout à fait particulière notamment en raison des techniques à mettre en œuvre ou des risques encourus, soit des procédures longues (ou impliquant une longue immobilité des fonctionnaires y participant), soit des moyens immobiliers ou matériels spécifiques ont vocation à être exercés au plus près de la population ». *Ibid.*, p. 35.

autorités policières locales qu'il revient d'adapter les modalités d'intervention des effectifs et d'expérimenter de nouvelles stratégies d'action.

De prime abord, il n'est guère possible de distinguer la police de proximité des anciennes pratiques d'îlotage. Comme l'îlotier, « *par sa présence visible, active et reconnue* », le policier de proximité doit offrir une « *image rassurante à la population et plus dissuasive pour les délinquants réels ou potentiels* »¹⁸³. Pour autant, selon le Guide pratique de la police de proximité élaboré par le ministère de l'Intérieur en 2000, la police de proximité ne constitue pas une mission supplémentaire à base d'accueil ou d'îlotage. « *C'est une nouvelle manière d'aborder et de remplir toutes les missions de police qui vise à mieux connaître les besoins et les attentes de la population, à mieux occuper le terrain pour anticiper l'action délictuelle et à apporter des réponses de sécurité durables et adaptées* »¹⁸⁴. L'intention n'étant pas que préventive, elle manifeste une réorientation judiciaire¹⁸⁵. Pour tout ce qui concerne la petite et moyenne délinquance, un transfert de compétence doit confier à la police de proximité le soin de recueillir les plaintes, de rechercher les traces et indices, de procéder aux constatations et aux enquêtes de voisinage, de rechercher les auteurs, de verbaliser les contrevenants et d'exécuter les missions de police secours. Polyvalente et généraliste, « *la police de proximité n'est ainsi ni une police cantonnée à la prévention ou à la présence, comme l'était l'îlotier traditionnel, ni une police limitée à une action répressive ou à vocation principalement répressive* »¹⁸⁶. Cette insistance sur la dimension répressive de la proximité policière n'est pas étrangère à la volonté ministérielle de re-mobiliser les personnels dans des pratiques d'îlotage qu'ils avaient dévaluées en raison de leurs visées purement préventives. Cette reconfiguration des missions d'îlotage ne suffira pas à les convaincre des atouts de la proximité.

396. L'impact relatif de la réforme sur l'institution policière. Plus que toute autre administration, la police française répugne à se considérer comme un vulgaire service public¹⁸⁷. Réfractaires à toute idée de rendre des comptes, les policiers ne se sont pas engagés dans un véritable partenariat avec les habitants et les acteurs locaux¹⁸⁸. L'objectif initial de coopération a rapidement cédé la place à de simples tentatives d'adaptation organisationnelles¹⁸⁹. C'est là toute la différence avec le modèle anglo-saxon de police communautaire. Certes, la police n'est pas seule responsable de la distance qui s'est creusée entre elle et la population. Du côté des acteurs locaux, il fut difficile de convaincre les gardiens d'immeubles, les employés de la voirie ou les agents de médiation d'avoir des rapports avec les policiers de proximité¹⁹⁰. Dans les quartiers les plus sensibles, toute relation avec un policier, même minimale, est perçue avec

¹⁸³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 23.

¹⁸⁵ FERRET J., "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", *op. cit.*

¹⁸⁶ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Guide pratique de la police de proximité*, *op. cit.*, p. 47.

¹⁸⁷ « Elle a toujours été réfractaire à l'association à l'information et à l'évaluation de son fonctionnement par des « usagers » clients ou citoyens. Le caractère secret, hiérarchisé, spécialisé de l'institution policière et les valeurs partagées par les policiers ont longtemps fait obstacle à l'intrusion du moindre regard extérieur sur la déontologie de leurs pratiques, les gardant en outre, surtout, à l'abri du verdict des usagers victimes ou demandeurs de protection ». OCQUETAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, *op. cit.*

¹⁸⁸ GORGEON C., "La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 101-126 ; ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 182.

¹⁸⁹ OCQUETAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", *op. cit.*

¹⁹⁰ WYVEKENS A., "Les politiques de sécurité : une magistrature sociale pour quelle proximité ?", *op. cit.*

suspicion¹⁹¹. Toutefois, c'est bien le corporatisme policier, renforcé par quelques maladroites ministérielles, qui explique l'échec relatif de la réforme. Place Beauvau, les réformateurs ont été isolés par les directions centrales hostiles à cette nouvelle doctrine¹⁹². Au niveau intermédiaire, par crainte de perdre leur pouvoir de direction et soucieux de maintenir leurs moyens de répression, les commissaires ne se sont pas empressés d'investir la réforme¹⁹³. Les policiers de base continuent de voir dans la police de proximité un simple îlotage préventif¹⁹⁴. Ils la considèrent comme une tâche ingrate et dévalorisante. La police de proximité est donc restée le parent pauvre des commissariats¹⁹⁵. Tâches de second ordre pour les policiers, l'accueil et les patrouilles pédestres ont été confiés à des emplois-jeunes, les adjoints de sécurité, par ailleurs souvent mal perçus par leurs collègues¹⁹⁶. Malgré de nombreuses déclarations d'intention, la police n'a guère changé ses modes de fonctionnement¹⁹⁷. Certains ont même décelé des phénomènes de « triche », quelques circonscriptions locales ayant créé des unités de police de proximité purement fictives¹⁹⁸.

397. Un impact relatif en termes de réduction de la délinquance et de satisfaction des usagers. Bien qu'affichée et prescrite par le pouvoir central, l'évaluation de la police de proximité fut sacrifiée pour permettre au ministre de l'Intérieur de réformer promptement, avant la fin de la législature¹⁹⁹. Quelques évaluations ont bien été produites par l'Inspection générale de la police nationale (I.G.P.N.). Les inspecteurs ont souligné l'adhésion incomplète des policiers à la réforme, l'absence de communication entre la police de proximité et les unités d'investigation, le déploiement de la police de proximité par une réduction des effectifs des autres services²⁰⁰. Globalement, l'I.G.P.N. s'est attachée à relayer les exigences corporatistes de l'institution, en axant ses réflexions sur la nécessité de renforcer la répression²⁰¹. Des chercheurs ont isolé quelques expériences locales positives et présenté plusieurs variables explicatives : une variable politique locale, une variable judiciaire, une variable professionnelle et une variable liée au contexte délinquant²⁰². Le succès de la police de proximité découle de la qualité des échanges entre la police, les élus locaux et les magistrats. La réussite du dispositif repose également sur des engagements de type militant, lorsque les policiers s'investissent dans

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 41 et s. et 149 et s.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 171 et s.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 73 et s. et 146 et s.

¹⁹⁵ CHALOM M., LEONARD L., *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, op. cit., p. 84 ; GORGEON C., "La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites", op. cit.

¹⁹⁶ Pour les gardiens de la paix, donner à ces jeunes recrues le même uniforme qu'aux gardiens titulaires et leur confier pour partie des tâches similaires revenait à signifier symboliquement la disqualification de leur métier. BODY-GENDROT S., WIHTOL DE WENDEN C., *Police et discriminations raciales. Le tabou français*, op. cit., p. 63 ; GORGEON C., "Les adjoints de sécurité dans la police nationale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 65-91 ; MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Guide pratique de la police de proximité*, op. cit., p. 30 ; WYVEKENS A., "Les politiques de sécurité : une magistrature sociale pour quelle proximité ?", op. cit. ; MONJARDET D., "L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale", op. cit. ; MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

¹⁹⁷ WYVEKENS A., "Les politiques de sécurité : une magistrature sociale pour quelle proximité ?", op. cit., p. 138.

¹⁹⁸ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 183 et s.

¹⁹⁹ OCQUETEAU F., "Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité", op. cit. ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 111 et s.

²⁰⁰ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 114 et s.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 121 et s.

²⁰² FERRET J., "Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2001, pp. 97-117 ; OCQUETEAU F., "Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité", op. cit.

des pratiques de régulation de proximité. Enfin, il est plus facile d'établir la police de proximité là où la délinquance est peu importante. Dans le cas contraire, les policiers se trouvent assez fréquemment face à des comportements agressifs leur donnant le sentiment d'être constamment sous pression, de ne réellement rien maîtriser²⁰³. Dans les quartiers les plus sensibles, la crainte physique est en effet omniprésente, ce qui ne facilite pas les contacts avec la population²⁰⁴. Malgré ces quelques évaluations positives, plusieurs chercheurs précisent que l'incidence des patrouilles policières préventives sur le taux de criminalité n'a pas été démontrée²⁰⁵. Si la police de proximité contribue à renforcer le sentiment de sécurité et la confiance dans la police, elle n'a pas débouché sur une augmentation des plaintes et sur une baisse du nombre de délits²⁰⁶. Les atteintes aux personnes et les vols ont progressé malgré la généralisation du dispositif²⁰⁷. La population a certes gratifié la police d'une plus grande présence sur le terrain²⁰⁸, mais le dialogue ne s'en est pas trouvé amélioré²⁰⁹. Par ailleurs, quelques effets pervers sont nés de la réforme, notamment une augmentation du niveau d'exigence de la population sans rapport avec les capacités effectives de la police²¹⁰. En réalité, pour la population, la véritable proximité policière se décline en termes de réactivité, de disponibilité, de rapidité et d'efficacité²¹¹. Face à ces résultats mitigés, et dans un contexte de pression sécuritaire, le ministre de l'Intérieur nouvellement nommé en 2002 s'est décidé à amender, sinon abandonner, la doctrine de la police de proximité.

398. La remise en cause de la police de proximité depuis l'élection présidentielle de 2002.

Dans un discours prononcé devant les directeurs et responsables de la police nationale le 26 juin 2002, N. SARKOZY a déclaré que « *l'objectif d'instaurer une police de proximité [...] sera maintenue. Cependant, sa mise en œuvre ne devra plus se faire au détriment des capacités d'action judiciaire et de la présence nocturne des forces. [...] Une présence accrue sur la voie publique n'a de sens que si elle est prolongée par la recherche active et systématique des auteurs d'infractions afin qu'ils soient, dans les meilleurs délais, interpellés et mis à disposition de l'autorité judiciaire* »²¹². Soucieux de répondre aux attentes du corps policier²¹³, le ministre a réfuté sa vocation préventive.

²⁰³ MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ CHALOM M., LEONARD L., *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, op. cit., p. 73.

²⁰⁶ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 108.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 87 et s.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 101.

²⁰⁹ Selon l'enquête de satisfaction menée par C. MOUHANNA dans deux circonscriptions (Beauvais, Les Ulis-Orsay) en 2000, les sondés résidant dans les zones de la police de proximité sont 19% à considérer que le dialogue s'est amélioré pour 21% des sondés non concernés par la réforme. Citée in ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 102.

²¹⁰ « *Susciter, voire rechercher à tout prix, les attentes d'une population contient un effet pervers potentiel qui est celui de la frustration relative de certaines personnes qui ayant demandé une amélioration du service rendu se considèrent comme lésées et insatisfaites* ». FERRET J., "Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)", op. cit., p. 106. Or, ce surplus de demandes adressées à la police ne concerne pas nécessairement des délits ou des incivilités pour lesquels les policiers sont en mesure de répondre efficacement. Ainsi, l'enquête de satisfaction menée par C. MOUHANNA souligne que 6% des personnes interrogées deux mois après le lancement de la police de proximité considéraient qu'il appartient à la police de régler les disputes de voisinage. On passe à 36% après six mois d'application de la réforme. Pour les tags, ce taux passe de 29% à 51%. Citée in ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 101.

²¹¹ « *Les attentes de la population se mesurent plus en termes de réduction des délais d'intervention que des volumes de mains serrées et de paroles échangées, l'un d'ailleurs n'excluant pas l'autre, bien au contraire* ». DIEU F., "Réformer l'offre de sécurité dans les territoires ruraux français", op. cit., p. 124.

²¹² Cité in FERRET J., "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", op. cit., p. 107.

²¹³ « *Avec la remise en cause de la police de proximité et le recentrage de la police sur ses missions pragmatiques et opérationnelles, le ministre de l'intérieur a procédé à une opération politique efficace du point de vue de la réassurance*

Lors d'un déplacement à Toulouse en février 2003, il a précisé que « *la police n'est pas faite pour organiser les matchs de foot, mais pour arrêter les délinquants* »²¹⁴. Le recueil et le traitement du renseignement, la recherche, l'identification et l'interpellation des auteurs d'infractions constituent des missions prioritaires. Le ministre entend remplacer une « *police molle* » par une « *police dure* »²¹⁵. Si sa stratégie a consisté à attaquer frontalement la réforme au plan politique, aucune instruction technique de suppression n'a été adressée aux circonscriptions²¹⁶. Les responsables locaux ont procédé selon leurs souhaits et les circonstances locales, ce qui s'est généralement traduit par un renforcement des brigades anti-criminalité et une augmentation de la présence de nuit²¹⁷. A la suite de la vague de violences urbaines en novembre 2005, de nombreux élus, de gauche comme de droite, ont réclamé le retour des policiers de proximité. Dans un entretien paru à la gazette des communes du 21 novembre 2005, N. SARKOZY a réitéré son point de vue en précisant que « *la police doit faire son travail, qui est de prévenir les troubles à l'ordre public et d'interpeller les délinquants, non de faire de la médiation sociale. La police de proximité, telle que l'ont conçue mes prédécesseurs, a consisté à mettre en place des agents aux heures où les voyous étaient chez eux. Moi, je veux des policiers sur le terrain, quand les voyous sont dehors, en fin d'après-midi, en soirée et pendant la nuit* ». Il n'est plus question selon lui de police de proximité mais de « *sécurité de proximité* »²¹⁸. Il ne s'agit plus de rapprocher les citoyens de la police mais d'assurer une surveillance accrue des zones « à risques ».

399. Conclusion. Cette présentation des nouveaux dispositifs d'aide aux victimes et l'analyse du processus d'implémentation de la doctrine de la proximité au sein des institutions policières et judiciaires démontrent que les politiques publiques de lutte contre la délinquance s'inspirent d'une démarche qualité visant la re-légitimation de l'action publique. Dans cette optique, il n'est pas tant question de faire plus, mais de faire mieux. Il s'agit de bouleverser les pratiques pour répondre aux attentes de la population et contribuer ainsi à la restauration du lien social et du sentiment de sécurité. Certes, les résistances corporatistes restent considérables. Le sentiment domine de réformes qui ne modifient qu'à la marge le fonctionnement traditionnel des institutions régaliennes. Elles illustrent cependant une transformation majeure de la politique criminelle. Désormais, celle-ci se tourne résolument vers le règlement de la petite et moyenne délinquance qui alimente le sentiment d'insécurité au quotidien. En témoigne le processus, ininterrompu depuis plus d'une vingtaine d'années, de diversification des modes de réaction pénale. Le système de justice pénale invente de nouvelles réponses pénales pour s'adapter à l'évolution des caractéristiques de la délinquance contemporaine, impliquer la société civile et contribuer plus efficacement à la réinsertion des délinquants.

identitaire de ses troupes ». FIRCHOW T., "L'évolution des doctrines d'emploi de la police au regard de la politique criminelle dans les espaces urbains sensibles", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, p. 81 ; ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 230.

²¹⁴ Cité in FIRCHOW T., "L'évolution des doctrines d'emploi de la police au regard de la politique criminelle dans les espaces urbains sensibles", *op. cit.*, p. 72 ; Il ajoute que « *la police de proximité est là pour prévenir mais, si elle est faite au détriment du travail d'investigation et d'interpellation, elle ne sert à rien* ». Cité in ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 232.

²¹⁵ FIRCHOW T., "L'évolution des doctrines d'emploi de la police au regard de la politique criminelle dans les espaces urbains sensibles", *op. cit.*, p. 73.

²¹⁶ ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 233.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 234.

²¹⁸ Déclaration du ministre de l'Intérieur aux préfets le 28 novembre 2005, *op. cit.*

Section 2- La diversification des modes de réaction pénale

400. La recherche de sanctions plus adaptées aux infractions troublant la sécurité quotidienne. Si le sentiment émerge parfois d'une désertion de l'institution judiciaire dans le traitement de la petite délinquance, ce phénomène s'explique, au-delà de la surcharge des audiences correctionnelles, par l'inadaptation des voies procédurales et des peines classiques en la matière. Longue, lourde et complexe, la procédure judiciaire ne permet pas de répondre promptement aux infractions mineures et paraît parfois disproportionnée par rapport à la gravité des faits. S'agissant des peines, la prison, l'amende ou encore le sursis ne sont guère parvenus à faire la preuve de leur efficacité en termes d'évitement de la récidive et de réinsertion des délinquants. Ces peines répondent difficilement aux injonctions doctrinales ou politiques appelant à une implication sociétale et à la responsabilisation des délinquants par une pédagogie de la loi. Afin de répondre à la crise de la pénalité moderne, les pouvoirs publics se sont appuyés sur des initiatives prétorienne pour imaginer de nouvelles réponses pénales n'impliquant pas, au sens strict du terme, de peines. Par le biais de procédures alternatives aux poursuites, les parquets disposent désormais d'une « troisième voie » entre le classement sans suite et les poursuites (§1). En aval des poursuites, ils ont introduit de nouvelles peines axées sur l'implication de la société civile, la resocialisation et la responsabilisation des délinquants (§2).

§1- Le développement d'alternatives aux poursuites

401. Le déploiement d'une justice plus « douce » ?²¹⁹. Face à des infractions pour lesquelles les poursuites pénales semblent inadéquates ou trop sévères, le parquet dispose désormais de prérogatives qui lui permettent, avec l'appui d'acteurs extérieurs, de répondre effectivement aux actes posés sans qu'une peine soit prononcée. Au fil du temps, ces alternatives aux poursuites se sont considérablement développées et diversifiées (A). Si cette diversification témoigne de l'ambition qualitative des réformateurs pénaux, ce modèle émergent de justice n'est pas dénué d'ambiguïté et interroge quant à la réalité de l'adoucissement de la répression (B).

A. Les différentes alternatives aux poursuites

402. Le développement des procédures dites de « troisième voie ». Afin d'adapter l'intervention judiciaire à toutes les formes de délinquance mineure et tendre vers une réponse pénale systématique, les alternatives aux poursuites sont diverses. Il s'agit de la médiation pénale (1), des mesures de réparation pénale pour les mineurs (2), du rappel à la loi (3), des classements sous condition (4) et de la composition pénale (5).

1- La médiation pénale

²¹⁹ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation, une justice douce*, Paris, Syros, 1992.

403. La diffusion d'un modèle de justice « restaurative »²²⁰. Si l'expression de justice « restaurative » l'emporte généralement chez les chercheurs de langue française²²¹, il n'existe pas de consensus en la matière et les auteurs parlent tour à tour de justice réparatrice, récréative, transformatrice, reconstructive, reconstructrice, participative, compréhensive ou encore restauratrice²²². Ce modèle de justice inaugure « *un processus par lequel les parties concernées par une infraction donnée décident en commun de la manière de réagir aux conséquences de l'infraction ainsi qu'à ses répercussions futures* »²²³. Certains auteurs insistent particulièrement sur l'objectif de réparation envers la victime²²⁴. D'autres lui assignent une mission plus étendue : la punition en vue de la resocialisation du délinquant, la réparation de la victime, le rétablissement de la paix sociale²²⁵. Cette nouvelle manière de rendre justice témoigne d'une « *quatrième rupture épistémologique en pénologie : après la proportionnalité vindicative et rétributive de l'acte, l'utilité pénale de défense de la société, la réhabilitation de l'individu, l'approche holistique du conflit et de tous ses acteurs en complète les meilleurs aspects* »²²⁶.

Dans cette optique, l'infraction n'est plus appréhendée comme une offense faite à l'Etat mais comme une atteinte à des personnes, comme un conflit interpersonnel ou intra-communautaire²²⁷. Le droit pénal n'est plus seulement un instrument de contrôle social et doit concourir au rétablissement des relations interindividuelles et intra-communautaires rompues par la commission de l'infraction²²⁸. Cette nouvelle philosophie pénale inaugure une redistribution des rôles entre l'Etat, la victime et le délinquant²²⁹. Si l'Etat conserve la responsabilité du maintien de l'ordre public, la communauté se voit confier la responsabilité du maintien de la paix sociale²³⁰. Cette dernière intervient le plus souvent par le biais d'un « animateur », d'un « facilitateur » ou d'un « médiateur » qualifié par sa

²²⁰ CARIO R., *Justice restaurative. Principes et promesses*, op. cit. ; WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", *Criminologie*, 1999, n°1, pp. 7-29. Disponible sur Internet : <http://www.erudit.org/revue/crimino/1999/v32/n1/004751ar.pdf> (consulté le 21 novembre 2005).

²²¹ WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", op. cit. ; WALGRAVE L., "La justice restaurative et la justice pénale : un duo ou un duel", in CARIO R. (dir.), *Victimes : du traumatisme à la restauration*, vol. 2, op. cit., pp. 275-303 ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, Toulouse, Erès, 1997, p. 36 ; CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 54 et s. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 255 et s. J.-P. BONAFAE-SCHMITT utilise quant à lui la notion de justice « *compréhensive* » pour insister sur le fait qu'il s'agit d'un mode de gestion des conflits axé sur l'intercompréhension entre les parties. in "La médiation : une nouvelle forme d'action", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Bordeaux, P.U.B., 2005, p. 67. Dans une recommandation adoptée en 2002, le Conseil économique et social des Nations Unies a retenu le concept de justice « *réparatrice* » en précisant qu'elle constitue un « *processus dans lequel la victime et le délinquant et, lorsqu'il y a lieu, toute autre personne ou tout autre membre de la communauté subissant les conséquences d'une infraction participent ensemble activement à la résolution des problèmes découlant de cette infraction, généralement à l'aide d'un facilitateur* ». Cité in *ibid.*, p. 54.

²²² « *Ce qui les réunit, c'est la recherche commune d'une éthique de justice moins axée sur une moralité absolutiste, composée de catégories strictes, que sur une éthique sociale, inspirée par un souci pour la paix sociale* ». WALGRAVE L., "La justice restaurative et la justice pénale : un duo ou un duel", op. cit.

²²³ BONAFAE-SCHMITT J.-P., "La médiation : une nouvelle forme d'action", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, op. cit., pp. 63-77.

²²⁴ « *Selon ce paradigme, on doit considérer le problème posé par un délit sous l'angle du préjudice qu'il a causé et non pas sous l'angle de la transgression d'une norme juridique (selon la justice punitive) ni sous celui des besoins du délinquant (selon la justice réhabilitative). La fonction principale de la réaction sociale n'est ni de punir, ni de traiter ou de protéger, mais bien de créer des conditions pour qu'une réparation et/ou une compensation raisonnable des préjudices puissent se réaliser* ». WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", op. cit., p. 9.

²²⁵ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 9.

²²⁶ *Ibid.*, p. 49.

²²⁷ *Ibid.*, p. 57.

²²⁸ *Ibid.*, p. 24.

²²⁹ *Ibid.*, p. 22.

²³⁰ *Ibid.*, p. 22.

neutralité, son impartialité et son souci de l'équité²³¹. Ce « *catalyseur humain* » cherche à restaurer les conditions d'un dialogue dans un contexte où des protagonistes opposés par un différend sont incapables de communiquer²³². Les pratiques restauratives présentent de nombreux atouts²³³. Elles favorisent une meilleure adhésion des parties à l'accord obtenu et partant une meilleure exécution des engagements. Elles participent à la revalorisation de la place de la victime et à la responsabilisation de l'infracteur. Ces nouvelles modalités de règlement des conflits d'ordre pénal légitiment le système de justice pénale. Il apparaît plus humain et plus pédagogique pour le délinquant et la victime, plus crédible dès lors qu'il donne une réponse effective aux infractions de faible gravité²³⁴. Les évaluations réalisées, le plus souvent à l'initiative des chercheurs nord-américains, corroborent ces intuitions. Les pratiques de justice restaurative répondent mieux aux attentes des justiciables, renforcent la probabilité d'exécution de la décision et, pour certains, limitent les taux de récidive²³⁵. Les institutions internationales assurent donc activement la promotion de ce nouveau modèle de justice²³⁶. Les Etats adoptent néanmoins des stratégies différentes : médiation entre victime et infracteur, conférences de groupe familial, cercles de guérison, cercles de sentence ou de détermination de la peine²³⁷. En France, c'est la médiation pénale qui s'est imposée.

404. Des pratiques de médiation d'origine prétorienne. La médiation pénale appartient à ce que l'on nomme les modes alternatifs de règlement des conflits (conciliation, arbitrage, etc.)²³⁸. La recommandation R(99)19 relative à la médiation en matière pénale définit cette procédure comme « *tout processus permettant à la victime et au délinquant de participer activement, s'ils y consentent librement, à la solution des difficultés résultant du délit, avec l'aide d'un tiers indépendant* »²³⁹. Avant de gagner les Etats-Unis puis l'Europe, c'est au Canada, dans les années 1970, que les premières expériences de

²³¹ « *On pense au raccomodeur, au rapprocheur, au désenvenimeur, au faiseur de paix, qui par le moyen de la diplomatie, de la négociation, par l'entremise, le débat, la prise de langue, l'échange, s'efforce de défâcher, de désaigrir, d'apaiser le courroux, de fléchir la colère, d'ôter la rancune, de réconcilier pour en définitive obtenir un accord, rétablir la concorde* ». FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 11.

²³² *Ibid.*, p. 14.

²³³ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 69 et s. ; DESDEVISES M.-C., "L'option entre prévention et répression : les alternatives aux poursuites, un nouveau droit pénal des majeurs", in *Le champ pénal*, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof, pp. 167-185.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*, p. 91 et s.

²³⁶ Dès les années 1980, les règles de Beijing adoptées par les Nations Unies (1985), les recommandations du Conseil de l'Europe sur la participation du public à la politique criminelle (1983), ou encore sur les réactions sociales à la délinquance juvénile (1987), ont préconisé le développement de telles pratiques. FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 47. En 1999, dans une Recommandation R(99)19 relative à la médiation en matière pénale, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe s'est attaché à promouvoir des procédures favorisant la participation active de la victime, du délinquant et de la communauté au cours du processus pénal. Cette participation permettrait de prendre en compte les besoins de réparation, symbolique et matérielle, de la victime, de renforcer chez le délinquant le sens des responsabilités. Elle contribuerait à ce que la justice pénale ait des résultats « *plus constructifs et moins répressifs* ». Recommandation R(99)19 du Conseil de l'Europe relative à la médiation en matière pénale, éd. du Conseil de l'Europe, 2000. Plus récemment, en 2002, une résolution du Conseil économique et social des Nations Unies s'est efforcé d'homogénéiser les pratiques en donnant un cadre à ces nouvelles formes de justice. Elle invite les Etats à établir des standards (guidelines) au sujet des cas éligibles à de tels programmes, des modes de traitement retenus, de la qualification et de la formation des acteurs. Elle rappelle que les droits fondamentaux des personnes doivent être protégés : droit d'être assisté d'un conseil, droit du mineur d'être accompagné par ses parents, équité et impartialité des animateurs, etc. CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 61.

²³⁷ *Ibid.*, p. 76 et s.

²³⁸ ROULAND N., "Les modes alternatifs de règlement des conflits", *Problèmes actuels de science criminelle*, n°5, 1992, P.U.A.M., pp. 111-128 ; DESDEVISES Y., "Les modes alternatifs de règlement des litiges", *Justices*, 1995, n°2, p. 342 et s.

²³⁹ *op. cit.*

« *Victim/Offender mediation* » ou d'« *Alternative Dispute Resolution* » ont émergé²⁴⁰. En France, quelques magistrats du parquet (Valence, Grenoble), des structures associatives d'aide aux victimes²⁴¹ et de contrôle judiciaire socio-éducatif²⁴² ont expérimenté cette nouvelle procédure dans les années 1980. Suscitant l'adhésion d'un grand nombre de professionnels au plan local, ces pratiques se sont diffusées rapidement. En 1992, on dénombrait soixante-dix juridictions recourant à la médiation²⁴³. Les pratiques étaient alors très diversifiées²⁴⁴. Progressivement, un modèle professionnel et judiciarisé va néanmoins prendre le pas sur les expériences sociétales²⁴⁵. Face à l'inquiétude des magistrats et des avocats dénonçant les faiblesses des garanties juridiques accordées aux justiciables, le ministère de la Justice s'est engagé dans une stratégie de contrôle et d'homogénéisation des pratiques. Par une circulaire du 8 octobre 1992, il a diffusé un modèle unique de médiation, sur mandat et sous contrôle judiciaire²⁴⁶. Ce modèle sera consacré par la loi du 4 janvier 1993²⁴⁷. Désormais, selon l'article 41-1 5° du Code de procédure pénale, le procureur de la République peut faire procéder, avec l'accord des parties, à une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victime, lorsqu'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits. A la différence des Etats qui usent de ce procédé à toutes les phases de la procédure (poursuites, instruction, jugement, exécution de la peine)²⁴⁸, le législateur français a limité le champ d'application

²⁴⁰ Pour une présentation de quelques exemples étrangers, v. notamment MANTOVAN C., MOSCONI G., VIANELLO F., "La médiation pénale : enjeux et pratiques sociales en Vénétie", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, op. cit., pp. 235-245 ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 41 et s. ; BONAFA-SCHMITT J.-P., "Le mouvement « Victim-Offender Médiation » : l'exemple du Minnesota Citizen Council on Crime and Justice", *Droit et Société*, n°29, 1995, pp. 57-77 ; PRADEL J., "Travail d'intérêt général et médiation pénale. Aspects historiques et comparatifs", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, Actes du colloque international organisé pour le 60^e anniversaire de l'Ecole des sciences criminologiques Léon CORNIL, Bruxelles, Bruylant, 1997, pp. 31-51 ; LANDREVILLE P., "Médiation pénale et travail d'intérêt général au Canada", in *ibid.*, pp. 83-100 ; ADAM C., TORO F., "La sous-utilisation de la médiation pénale : chiffres et processus", *RD pén. crim.*, 1999, n°9-10, pp. 966-1004. CHARBONNEAU S., BELIVEAU D., "Un exemple de justice réparatrice au Québec : la médiation et les organismes de justice alternative", *Criminologie*, vol. 32, n°1, 1999, pp. 57-77. ; DÜNKEL F., "La justice réparatrice en Allemagne", in *ibid.*, pp. 107-132. CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 77 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 103 et s. ; PETERS T., "Victimisation, médiation et pratiques orientées vers la réparation", *Annales internationales de criminologie*, vol. 38, 2000, pp. 135-170 ; PETERS T., AERSTEN I., "Approche restaurative des crimes et délits en Belgique", *Arch. pol. crim.*, n°21, 1999, pp. 161-180 ; AERTSEN I., "La médiation victime-délinquant en cas d'infraction grave", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2005, pp. 81-93.

²⁴¹ Les associations SOS agression-conflits en 1983 à Paris, ACCORD en 1984 à Strasbourg, A.A.I.V. à Grenoble et Saint-Etienne en 1985. BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 67 et s.

²⁴² Les associations A.R.A.V.I.C. en 1985 à Tulle, A.R.E.S.C.J. en 1986 à Bordeaux. FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 50 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 29 et s. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 132 et s.

²⁴³ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 39.

²⁴⁴ Suivant les places respectives de l'autorité judiciaire, des bénévoles et des professionnels de l'action sociale dans le déroulement de la procédure, plusieurs auteurs ont tenté de dresser une typologie des modèles de médiation. En 1992, C. LAZERGES a distingué trois types de procédures : une médiation-conciliatrice judiciaire pratiquée par des magistrats ; une médiation-conciliatrice sociétale sous contrôle *a priori* et *a posteriori* du parquet ; une médiation-conciliatrice sociétale sans contrôle judiciaire. in "Essai de classification des procédures de médiation", *Arch. pol. crim.*, n°14, 1992, p. 17 et s. ; LAZERGES C., "Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle", *Rev. sc. crim.* 1997, n°1, pp. 186-197 ; J. FAGET a distingué quatre modèles qu'il précise être plus théoriques que pratiques : un modèle autonome/communautaire confié à des bénévoles mais très peu représenté ; un modèle autonome/professionnel ; un modèle légal/communautaire ; un modèle légal/professionnel. in *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 51 et s.

²⁴⁵ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 50.

²⁴⁶ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 39. ; FAGET J., "La double vie de la médiation", *Droit et Société*, n°29, 1995, pp. 25-38.

²⁴⁷ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 53.

²⁴⁸ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 90 et s.

de la médiation pénale à la phase des poursuites. Cette procédure de règlement des conflits d'ordre pénal a connu un succès croissant. Le nombre de médiations est passé de 11 552 en 1992 à 22 187 en 1993 et à 27 000 en 1994²⁴⁹. Depuis l'année 2000, le volume d'affaires traitées en médiation se stabilise autour de 33 000 mesures²⁵⁰. Les magistrats y recourent essentiellement pour des affaires mettant en cause des majeurs. Les procédures de médiation impliquant des mineurs délinquants représentent moins de 10% du total et leur nombre tend à régresser (3561 en 2000, 2633 en 2003)²⁵¹.

405. Les contentieux traités. Malgré des priorités sensiblement différentes selon les parquets, voire selon la personnalité des procureurs²⁵², ce sont les infractions contre les biens (vols, dégradations), les violences de faible gravité et ce qui relève du pénal familial (non-paiement de pension alimentaire, non-représentation d'enfant, violences conjugales, abandon de famille) qui alimentent les procédures de médiation pénale²⁵³. Le plus souvent, les personnes mises en cause sont des délinquants primaires²⁵⁴. Les protagonistes de l'affaire se connaissent dans plus de 70% des cas²⁵⁵. Pour homogénéiser les pratiques locales, le ministère de la Justice s'est récemment appliqué, au travers d'une circulaire du 16 mars 2004, à définir une politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites²⁵⁶. Tout en précisant qu'il n'existe aucune restriction légale quant aux contentieux susceptibles de relever des alternatives aux poursuites, la circulaire indique que la médiation doit s'appliquer à des infractions de faible importance, lorsque les faits sont simples, élucidés et reconnus par le mis en cause. Le préjudice de la victime doit être certain, évaluable et modéré. La médiation présente un intérêt particulier lorsque existent des rapports de proximité entre l'auteur et la victime (cadre familial, voisinage, relation de travail). Les infractions visées sont les abandons de famille, les non-représentations d'enfant, les infractions de moyenne gravité commises dans le cadre du

²⁴⁹ FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, op. cit., pp. 67-82.

²⁵⁰ Source : ministère de la Justice. Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005). Néanmoins, le ministère ne fait état que des médiations « réussies », ce qui empêche de mesurer complètement le volume d'affaires traitées en médiation et plus encore le taux d'échec.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² A l'occasion d'entretiens réalisés dans le cadre d'un contrat de recherche sur les nouvelles formes du parquet, les médiateurs et délégués du procureur de Nantes ont précisé que les contentieux envoyés en médiation dépendaient amplement de la personnalité du magistrat du parquet ayant étudié en premier lieu le dossier. Certains envisagent la médiation comme une mesure adéquate pour des infractions précises alors que d'autres n'y voient qu'un moyen de désengorger le tribunal. Selon que ces nouvelles procédures emportent leur faveur, le nombre d'affaires qu'ils confient aux médiateurs varie considérablement. Sur l'incohérence des pratiques d'envoi en médiation, v. notamment FAGET J., *Accès au droit et médiation*, Mission de recherche « Droit et Justice », GERICO, 2000, n°12, p. 95.

²⁵³ Les statistiques établies par le ministère de la Justice sur les médiations pénales réalisées en 2003 par les structures associatives indiquent que les contentieux traités relèvent principalement des coups et blessures volontaires (26.3%), des violences intra-familiales (15.7%), des vols et dégradations (18.9%), des non-représentations d'enfants ou des abandons de familles (13.8%). POUTET C., "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", op. cit. ; FAGET J., *Accès au droit et médiation*, op. cit., p. 96 ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 166 et s. ; FAGET J., "Médiation et violences conjugales", *Champ pénal*, vol. 1, 2004. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org> (consulté le 1^{er} décembre 2005) ; ALVAREZ J., "Violences intra-familiales : des réponses juridiques et judiciaires duales", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°35, 1999, pp. 111-131.

²⁵⁴ WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", *Arch. pol. crim.*, n°19, 1997, pp. 67- 95.

²⁵⁵ FAGET J., "Médiation et violences conjugales", op. cit. En 2000, il a démontré que 38.68% des opposants avaient des relations affectives, 26.42% des relations de proximité, 6.98% des relations sociales. FAGET J., *Accès au droit et médiation*, op. cit., p. 97.

²⁵⁶ Circulaire du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur, NOR : JUSD0430045C, *B.O.M.J.*, n°93, 2004.

voisinage ou les relations de travail, les appels téléphoniques malveillants. Le ministère exclut du champ d'application de la médiation les atteintes conséquentes à l'intégrité de la personne, dont les agressions sexuelles et les violences graves ou répétées commises en milieu familial, les délits de presse, les accidents de la circulation, les atteintes aux forces de l'ordre ou encore les troubles significatifs à l'ordre public.

406. Le processus de médiation. La médiation prend la forme d'une ou plusieurs rencontres volontaires entre l'auteur des faits et la victime, en la présence d'un tiers neutre²⁵⁷ animant les débats, afin qu'ils discutent des conséquences de l'infraction et aboutissent à un accord²⁵⁸. En principe, sur une période plus ou moins longue²⁵⁹, quatre phases distinctes se succèdent : 1) l'examen de l'éligibilité de l'affaire ; 2) une rencontre individuelle avec la victime puis l'infracteur afin d'obtenir leur adhésion à la mesure ; 3) la rencontre entre les deux protagonistes de l'affaire ; 4) la signature éventuelle d'un protocole d'accord mis en œuvre sous le contrôle du médiateur et après validation de l'autorité judiciaire mandante²⁶⁰. Cet accord²⁶¹ peut donner lieu à une réparation pécuniaire, à un travail de réparation effectué au profit de la victime ou d'une institution, à la restitution des objets volés, à la participation de l'auteur à des programmes de formation ou de sensibilisation, à un suivi thérapeutique, à des excuses orales ou écrites²⁶². Les pratiques locales sont néanmoins très variables²⁶³. En toute hypothèse, les

²⁵⁷ Selon une circulaire du 18 octobre 1996, le médiateur n'est « *ni juge ni arbitre. Il n'a pas à se prononcer sur la culpabilité, à évaluer le préjudice, à privilégier la réinsertion du délinquant ou la réparation de la victime ou à faire des choix au lieu et place des parties. Il lui appartient, au contraire, de favoriser le dialogue et d'aider les parties à trouver des solutions concrètes, en tenant compte de l'intérêt de tous* ». Citée in CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 77 ; BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation. Entre principes et compétences*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 37 et s.

²⁵⁸ BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation : du droit imposé au droit négocié", in GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.), *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, pp. 419-435 ; BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 37 et s.

²⁵⁹ Selon l'I.N.A.V.E.M., 45% des médiations durent entre un et trois mois, 23% moins d'un mois, 3% plus de six mois. in *Evaluation des pratiques de médiation pénale des associations d'aide aux victimes en 2004*. Disponible sur internet : <http://www.admin-net6.fr/datas/inavem/fichier/MPRA20042.pdf> (consulté le 25 décembre 2005).

²⁶⁰ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., pp. 82-83.

²⁶¹ D'un point de vue juridique, on peine à qualifier la nature des accords ainsi obtenus. V. notamment LAZERGES C., "Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle", op. cit. ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, *Etude du droit répressif français sous l'éclairage comparé du droit répressif allemand*, Aix-Marseille, P.U.A.M., 2002, p. 480 et s. et 548 et s. ; ALT-MAES F., "La contractualisation du droit pénal, mythe ou réalité ?", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°3, pp. 501-515 ; v. également FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 149 et s. ; DESDEVEISES M.-C., "Réparer ou punir : la médiation pénale", *Petites Affiches*, 27 août 1997, p. 5 ; PRADEL J., "Travail d'intérêt général et médiation pénale. Aspects historiques et comparatifs", op. cit.

²⁶² CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 77 et 84 et s. ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 91 et s.

²⁶³ A Nantes, les médiateurs interrogés n'imposent jamais une confrontation entre les parties. La médiation peut être indirecte, la rédaction du protocole d'accord étant réalisée par une série de rencontres séparées avec chacune des parties. Lorsque la rencontre est acceptée, un protocole d'intervention a bien été réalisé par l'Association d'action éducative, mais le découpage du processus de médiation n'est pas totalement standardisé. Dans un premier temps, certains médiateurs reçoivent systématiquement les personnes séparément, d'autres uniquement lorsqu'ils estiment des entretiens individualisés indispensables. Lorsque des entretiens individualisés ont lieu, le médiateur s'assure d'abord de l'adhésion de la victime au principe de la médiation et l'informe de la possibilité d'une confrontation. Il clarifie les reproches du plaignant à l'encontre du mis en cause et détermine ses attentes en termes de réparation. Dans un second temps, il reçoit l'auteur des faits. Au début de la rencontre, le médiateur précise qu'il intervient dans un cadre judiciaire, qu'il n'a pas pour rôle de prendre une décision mais de faire une proposition au procureur, ce dernier conservant toute latitude pour valider ou non l'accord négocié. Le mandat judiciaire est donc clairement énoncé. Le médiateur précise que la médiation est facultative. Il présente également les principes structurant le processus de médiation. Il leur signifie que son rôle est d'établir un dialogue entre les parties pour qu'elles parviennent à un accord équilibré sur la réparation du préjudice. Il précise qu'il ne lui appartient pas de définir l'accord mais de cadrer les débats pour qu'ils trouvent eux-mêmes une solution au conflit qui les oppose. A l'issue de cette phase explicative, le médiateur sollicite l'accord des parties pour poursuivre le processus. Ensuite, il invite successivement chacune des parties à exprimer sa version des faits. A partir de la formulation plus précise des faits s'engage une phase de dialogue et de conciliation. Le médiateur organise la phase d'échanges mais n'intervient pas dans la formulation des solutions

procédures de médiation pénales illustrent le passage d'un « *ordre imposé* » à un « *ordre négocié* », dans le cadre duquel les normes juridiques constituent des modèles plus que des impératifs²⁶⁴. Elles confirment le glissement de la justice pénale vers un modèle plus accusatoire et consensuel²⁶⁵. La médiation (ré)instaure le délinquant comme un acteur social responsable et capable d'engagement²⁶⁶. Plusieurs bénéfices sont attendus de cette « *rationalité communicationnelle* » fondée sur l'intercompréhension des personnes en conflit²⁶⁷. La médiation pénale est chargée de restaurer le lien social en permettant à chacun des protagonistes de prendre en compte le point de vue de l'autre. Les pouvoirs publics attendent des procédures de médiation pénale qu'elles encouragent l'auteur des faits à mesurer l'impact de son acte, à en assumer la responsabilité et à comprendre le sens de la sanction, qu'elles évitent la stigmatisation induite par l'intervention de l'autorité judiciaire. Ils espèrent que la médiation pénale améliore la satisfaction de la victime en évitant, par le dialogue et une juste réparation, de maintenir celle-ci dans des revendications vengeresses. A bien des égards, cette implication des protagonistes est un succès. Selon les statistiques de l'I.N.A.V.E.M., le taux de réussite des médiations pénales, défini à partir du nombre de protocoles d'accord signés, était de 72% en 2004²⁶⁸.

susceptibles de dénouer le conflit. Selon les médiateurs interrogés, il s'agit de replacer les échanges sur le terrain de la raison et non de l'émotion. Pour parvenir à rétablir le dialogue, le médiateur ne limite pas la discussion aux faits ayant donné lieu à la plainte. Il cherche à les replacer dans leur contexte. Enfin, il accompagne les parties dans le processus de définition d'engagements réciproques. Plusieurs formes de réparation sont envisagées : réparation directe des dégâts par le mis en cause, dédommagement des frais occasionnés, présentation d'excuses, respect de certaines normes de comportement (faire moins de bruit, etc.). Lorsqu'il s'agit de conflits familiaux, les médiateurs précisent rechercher une reprise durable du dialogue entre les conjoints et l'engagement du mis en cause à ne pas réitérer les actes incriminés. Le protocole d'accord est un document relativement succinct qui précise le contenu concret des engagements. Signé par les parties, il est ensuite transmis au procureur qui apprécie la suite à donner à l'affaire. POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit. Pour d'autres illustrations locales, v. notamment WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", op. cit. ; MILBURN P. (dir.), *La médiation : innovation et stabilisation des compétences*, Rapport de recherche, Mission « Droit et justice », Ministère de la Justice, Groupe d'analyse du social et de la sociabilité, septembre 2000 ; DESESSARD L., *Acteurs locaux et parquet. Etude dans le département de la Vienne*, E.P.R.E.D., Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2001, p. 68 et s. ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 67 et s. ; LAZERGES C., "Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle", op. cit. ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 534 et s.

²⁶⁴ E. LE ROY cité in ROULAND N., "Les modes alternatifs de règlement des conflits", op. cit.

²⁶⁵ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 123 et s.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 125 ; MINCKE C., "Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée", *RD pén. crim.*, 1998, n°6, pp. 644-661.

²⁶⁷ BONAFA-SCHMITT J.-P., *Les médiations : logiques et pratiques sociales*, GLYSI, CNRS-ISH-Université Lumière-Lyon II, Mission de Recherche Droit et Justice, avril 2001, p. 1 ; YOUNES C., "La médiation et l'émergence du sujet", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, op. cit., pp. 49-61 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation : une nouvelle forme d'action", in *ibid.*, op. cit. ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 129 et s. ; CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., pp. 77-78 ; WALGRAVE L., "La justice restaurative et la justice pénale : un duo ou un duel ?", op. cit. ; CARIO R., « Potentialités et ambiguïtés de la médiation pénale. Entre Athéna et Thémis », in CARIO R. (dir.), *La médiation pénale. Entre répression et réparation*, L'harmattan, 1997, pp. 11-33 ; DESDEVICES M.-C., "Les fondements de la médiation pénale", in *Mélanges en l'honneur d'Henry Blaise*, Paris, Economica, 1995, p. 175 et s. ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 514 et s.

²⁶⁸ Les médiations décidées par les parquets n'ont pas été engagées dans seulement 19% des cas (refus d'une des parties d'entrer en médiation, absence de prise de contact). I.N.A.V.E.M., *Evaluation des pratiques de médiation pénale des associations d'aide aux victimes en 2004*, op. cit.

2- Les mesures de réparation pénale pour les mineurs

407. De la médiation à la mesure de réparation pour les mineurs délinquants²⁶⁹. Si un certain nombre de juridictions ont expérimenté cette nouvelle réponse pénale dès 1989, les innovations locales sont restées plus timides qu'en matière de médiation²⁷⁰. Plusieurs circulaires du ministère de la Justice se sont efforcées d'encourager la démarche avant qu'elle ne soit consacrée par la loi du 4 janvier 1993²⁷¹. Désormais, l'article 12-1 de l'Ordonnance du 2 février 1945 offre au procureur de la République, aux juridictions d'instruction et de jugement la possibilité de proposer au mineur une activité d'aide ou de réparation au profit de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité²⁷². Le nombre de mesures prononcées progresse particulièrement depuis la fin des années 1990 avec une croissance de 27% entre 1997 et 1998 et de 39% entre 1998 et 1999²⁷³. 3740 mesures ont été prononcées en 1994, 7590 en 1998 et 11 177 en 2000²⁷⁴. Si J. FAGET parlait en 1997 d'un « *monopole de fait* » du parquet sur la mesure de réparation, les juges pour enfants y recourant peu²⁷⁵, les choses semblent évoluer. Dans une recherche portant sur les mesures de réparation prononcées dans le Val d'Oise, le Lot et Garonne et la Seine Maritime, P. MILBURN note que 40% d'entre elles sont proposées par des magistrats du siège²⁷⁶. Malgré de grandes disparités locales, la mesure vise généralement des mineurs qui n'ont pas ou peu eu affaire à la justice²⁷⁷. Si la plupart ont entre 15 et 17 ans, les mesures de réparation s'adressent à une part non négligeable de mineurs de moins de 13 ans (environ 7%)²⁷⁸. Quant aux affaires traitées par ce biais, ce n'est pas le type d'infraction ou le degré de gravité des faits qui justifie ce type de mesure, mais la personnalité du mineur²⁷⁹. Si, comme pour la médiation, le souci de réparation du préjudice de la victime est bien présent, l'article 12-1 de l'Ordonnance de 1945 insiste sur la visée éducative de la mesure

²⁶⁹ VAILLANT M. (dir.), *De la dette au don. La réparation pénale à l'égard des mineurs*, Paris, E.S.F., 1994 ; VAILLANT M., *La réparation. De la délinquance à la découverte de la responsabilité*, Paris, Gallimard, 1999 ; MILBURN P. (dir.), *La réparation pénale à l'égard des mineurs. Eléments d'analyse de l'application d'une mesure de justice restaurative*, Mission de Recherche « Droit et Justice », novembre 2001 ; CARIO R., *Justice restaurative. Principes et promesses*, op. cit. ; WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", op. cit.

²⁷⁰ La généralisation des mesures de réparation fut plus difficile car subordonnée à la spécificité du traitement judiciaire de la délinquance des mineurs. Alors que la Protection judiciaire de la jeunesse s'est construite sur son refus des solutions répressives et a inscrit son intervention dans une perspective de prévention et d'éducation, les mesures de réparation exigent des éducateurs qu'ils réinvestissent leurs fonctions pénales. Or, ceux-ci ont considéré cette nouvelle forme de réponse pénale comme une manière d'éroder davantage les principes structurants de la justice des mineurs. « Elle fut interprétée comme un gadget criminologique que l'on donnait en pâture aux attentes sociales de sécurité ». Ce sont donc essentiellement les structures associatives habilitées qui ont participé au développement des mesures de réparation. FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 114 et s.

²⁷¹ MILBURN P. (dir.), *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, op. cit., p. 15.

²⁷² CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 120.

²⁷³ MILBURN P. (dir.), *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, op. cit., p. 17.

²⁷⁴ ROCQUET A., *De la pertinence des politiques répressives sur la formation des carrières délinquantes*, op. cit., p. 48.

²⁷⁵ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 121.

²⁷⁶ MILBURN P. (dir.), *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, op. cit., p. 21. Les statistiques établies par le ministère de la Justice confirment cette analyse. En 2003, le parquet a été à l'initiative de 5935 mesures et les juges et tribunaux pour enfants de 2969 mesures. Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005).

²⁷⁷ Dans l'enquête dirigée par P. MILBURN, 80% des mineurs concernés n'avaient aucun antécédent judiciaire. in *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, op. cit., p. 44.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 44 et s.

²⁷⁹ Des mesures de réparation ont été décidées pour les vols simples (28.3%) et des dégradations volontaires (23.01%), mais aussi pour des vols aggravés (18.11%), des violences volontaires (13.21%) ou encore des atteintes aux mœurs (1.89%). *Ibid.*, p. 48 et s. Un entretien réalisé en octobre 2000 auprès d'une éducatrice du S.E.A.T. en charge des mesures de réparation tend à corroborer cette analyse. Celle-ci a précisé que tout type de délinquance peut être soumis à une mesure de réparation. Pour étayer son argument, l'éducatrice nous a présenté deux cas d'agressions sexuelles renvoyés en réparation, l'un entre deux collégiens, l'autre par un mineur de douze ans sur un enfant de deux ans.

de réparation²⁸⁰. Elle est conçue comme un outil pour responsabiliser le mineur en lui faisant prendre conscience des conséquences de son acte et comme un moyen d'impliquer davantage les familles²⁸¹.

Concrètement, la mesure de réparation suit plusieurs phases²⁸². Dans un premier temps, le service éducatif rencontre le mineur pour évaluer son comportement, sa personnalité et surtout sa réceptivité à une mesure de réparation. A cette occasion se décident la nature et le cadre de l'activité de réparation. A l'issue de cette première rencontre, le service éducatif adresse au juge une « étude de faisabilité » qui évalue la capacité du mineur à exécuter la mesure. Si tel est le cas, le mineur réalise la réparation convenue sous le contrôle d'un éducateur et des partenaires qui l'accueillent. Enfin, un bilan est réalisé avec l'adolescent avant la transmission du rapport au magistrat. D'après les recherches de P. MILBURN, très peu de mesures donnent lieu à une réparation directe au profit de la victime (3.95%)²⁸³. Il est généralement difficile de l'impliquer au cours de la mesure, et ce pour diverses raisons : peur des représailles ou du jeune, nécessité psychologique de l'oubli, indifférence, manque de disponibilité²⁸⁴. Les mesures de réparation sont le plus souvent indirectes : activités au profit des municipalités, des offices HLM, des transporteurs (33.99%) ; activités auprès d'organisations charitables (26.09%) ; activités d'insertion et de formation (11.86%) ; réalisation d'un travail de réflexion sur un sujet en rapport avec la commission de l'acte ou séances de sensibilisation (15.02%)²⁸⁵. Si le renforcement des dispositifs partenariaux a permis une diversification des types de réparation et des lieux d'exécution, certains partenaires institutionnels restent néanmoins réticents à l'idée d'accueillir des mineurs délinquants²⁸⁶.

3- Le rappel à la loi

408. Un outil privilégié de systématisation de la réponse pénale. Consacré par la loi n°99-515 du 23 juin 1999²⁸⁷, le rappel à la loi consiste, « *dans le cadre d'un entretien solennel, à signifier à l'auteur la règle de droit, la peine prévue et les risques de sanction encourue en cas de réitération des faits. Il doit favoriser une prise de conscience chez l'auteur des conséquences de son acte, pour la société, pour la victime et pour lui-même sans se réduire à de simples considérations morales* »²⁸⁸. Il va donc au-delà d'un simple avertissement signifié par officier de police judiciaire ou par courrier. Les statistiques disponibles font état de 95 863 rappels à la loi et avertissements en 1999, 129 021 en

²⁸⁰ Selon la circulaire d'application du 11 septembre 1993, « *La réparation est d'abord destinée à favoriser un processus de responsabilisation du mineur vis-à-vis de l'acte commis, en lui faisant prendre conscience de l'existence d'une loi pénale, de son contenu et des conséquences de sa violation pour lui-même, pour la victime et pour la société toute entière* ». MILBURN P. (dir.), *La réparation pénale à l'égard des mineurs*, op. cit., p. 16.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 40 et s.

²⁸² *Ibid.*, p. 63 et s.

²⁸³ *Ibid.*, p. 66.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 99.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 88 et s.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 104. Dans un entretien réalisé à la fin de l'année 2000, l'éducatrice de la P.J.J. chargée de mettre en œuvre les mesures de réparation au T.G.I. de Nantes a notamment souligné les résistances de la société de transports (SEMITAN), la direction ne parvenant pas à désamorcer les réticences de salariés refusant la présence dans l'entreprise de mineurs délinquants.

²⁸⁷ Loi n°99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale, *J.O.* n°144 du 24 juin 1999, p. 9247 et s.

²⁸⁸ Circulaire du 16 mars 2004 relative à la politique pénale en matière de réponses alternatives aux poursuites et de recours aux délégués du procureur, op. cit.

2001 et 170 830 en 2003²⁸⁹. Le ministère de la Justice juge la technique du rappel à la loi particulièrement adaptée pour les primo-délinquants et, selon les termes de la circulaire du 16 mars 2004, pour les « *individus insérés et sans difficulté sanitaire particulière* ». Pour homogénéiser les pratiques locales, cette circulaire précise que les rappels à la loi doivent s'appliquer prioritairement aux vols simples, aux recels d'objets provenant de vols simples, aux ports et détentions d'armes de sixième catégorie, aux usages occasionnels de cannabis, aux intrusions illicites dans un établissement scolaire²⁹⁰. Récemment, la circulaire du 8 avril 2005 relative à la lutte contre la toxicomanie et les dépendances a introduit une nouvelle forme de rappel à la loi, les rappels collectifs²⁹¹. Le délégué du procureur convoque alors plusieurs usagers à la même heure en présence d'un médecin et/ou d'un membre d'une association de lutte contre la toxicomanie.

409. L'exemple des rappels à la loi mineurs et majeurs effectués à Nantes. La procédure suivie est relativement prédéfinie. Plusieurs étapes se succèdent sur une période de temps d'environ une demi-heure. Dans un premier temps, le délégué du procureur informe le mis en cause qu'il intervient à la demande du procureur et qu'il a pour charge de lui rappeler les obligations découlant de la loi. Il insiste sur le fait qu'il ne détient pas la qualité de magistrat et qu'en conséquence, aucune sanction judiciaire ne sera prononcée à son encontre au terme de l'entretien. Il précise que sa mission consiste à rédiger un compte-rendu de rappel à la loi, assorti ou non, selon les résultats de l'entretien, d'une proposition de classement sans suite. Il indique au mis en cause que si le procureur accepte la proposition de classement, son casier restera vierge. Après avoir énoncé l'infraction susceptible de poursuites, il invite le mis en cause à présenter sa version des faits. S'instaure alors un débat sur la réalité de l'infraction reprochée. Une fois les faits reconnus par le mis en cause, le délégué tente de cerner sa personnalité en se renseignant sur sa formation, sur ses antécédents judiciaires éventuels, sur les raisons qui l'ont poussées à commettre l'infraction et sur sa vie sociale (relations familiales, activités sportives ou culturelles, etc.). A l'issue de cet échange, il procède au rappel à la loi au sens strict. Il lit les articles du Code pénal mentionnés par le procureur de la République. Cette lecture s'ensuit d'une phase d'explication du sens de la loi, des motifs qui justifient son application. Nos observations démontrent qu'il ne s'agit pas de susciter la crainte du mis en cause en évoquant l'éventualité d'une lourde peine. Le délégué précise systématiquement que le quantum de la peine n'est qu'un maxima et que les peines effectivement prononcées sont généralement d'une durée inférieure. Pour les rappels à la loi visant des mineurs, les délégués utilisent fréquemment une technique de mise en balance des droits et devoirs. Ils engagent également une discussion avec les détenteurs de l'autorité parentale en les invitant à s'exprimer sur les relations qu'ils entretiennent avec l'enfant, sur la manière dont ils appréhendent l'infraction commise et sur les moyens de remédier aux difficultés d'éducation rencontrées. Au terme de la discussion, le délégué rédige un compte-rendu de rappel à la loi. Assez succinct, il mentionne l'identité des parties, les positions du mis en cause sur les faits, la lecture effective des articles du Code pénal. Il est lu à l'intéressé qui doit ensuite le signer. Le délégué insiste

²⁸⁹ Source : ministère de la Justice. Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005). Là encore, il ne s'agit néanmoins que des procédures « réussies ».

²⁹⁰ A contrario, les rappels à la loi sont exclus pour les infractions constitutives de violence, d'atteinte aux forces de l'ordre ou à l'ordre public, aux comportements dangereux sur la route, aux infractions ayant donné lieu à une prétention de la victime.

²⁹¹ Circulaire du 8 avril 2005 relative à la lutte contre la toxicomanie et les dépendances, NOR JUSD0530061 C, *B.O.M.J.*, n°98, avril-juin 2005.

sur le fait que cette signature emporte son engagement de ne pas réitérer l'infraction. Il l'avertit que le déclenchement des poursuites n'est que suspendu. Dans certains cas, et plus particulièrement pour les mineurs, le délégué subordonne la proposition de classement à la rédaction par le mis en cause d'une lettre d'une dizaine de lignes adressée au procureur et exprimant ce qu'il a retenu de l'entretien²⁹².

4- Les classements sous condition

410. Les différentes formes de classement sous condition. Le classement sous condition est loin d'être une pratique émergente puisque l'on connaît, depuis 1970, l'injonction thérapeutique adressée aux toxicomanes²⁹³. Il se présente aujourd'hui sous des formes variées²⁹⁴. Le procureur peut orienter l'auteur d'une infraction vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle (41-1, 2° C.P.P.). La circulaire du 16 mars 2004 préconise ce type de classement pour les usagers habituels de cannabis, les usagers occasionnels d'héroïne, de cocaïne, de LSD ou d'ecstasy, les délinquants en difficulté sociale ou professionnelle. Cette orientation peut donner lieu à un stage de sensibilisation ou à une formation dans un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel²⁹⁵. Le classement conditionnel peut prendre la forme d'un stage de citoyenneté, qui présente la particularité d'être à la fois une alternative aux poursuites et une peine²⁹⁶. Le procureur peut également subordonner le classement à la réparation du dommage (art. 41-1 4° C.P.P.). Le classement est la contrepartie du désintéressement effectif de la victime, soit par restitution de l'objet frauduleusement soustrait, soit par un dédommagement pécuniaire. Selon la circulaire du 16 mars 2004, il ne peut en aucun cas y avoir obligation de faire sous forme d'activité non rémunérée. A la marge, la réparation peut revêtir une dimension morale et donner lieu à l'expression d'excuses à l'égard de la victime. La circulaire préconise ce classement conditionnel pour les dégradations de biens, les vols simples, les escroqueries ou les abus de confiance, et lorsque les auteurs sont en capacité de réparer, que le préjudice causé est certain, modéré et clairement exprimé par la victime. Enfin, le procureur peut soumettre le classement à la régularisation de la situation constitutive de l'infraction (art.41-1 3° C.P.P.). Selon la circulaire du 16 mars 2004, cette disposition s'adresse essentiellement aux infractions mineures à la consommation et à l'hygiène alimentaire, au Code de l'urbanisme et de l'environnement, à l'hygiène et à la sécurité, aux infractions au droit des sociétés exclusives de toute intention frauduleuse. Depuis la circulaire du 8 avril 2005 relative à la lutte contre la toxicomanie et les dépendances, cette disposition peut viser des consommateurs de

²⁹² La proposition de classement n'est transmise au procureur qu'une fois cette lettre reçue par le service de médiation. D'après les délégués interrogés, il s'agit de susciter chez l'individu une réflexion intérieure, postérieure à l'entretien, sur la portée des actes qu'il a commis.

²⁹³ *Ibid.*, p. 489 et s. ; ALEXANDRE C., "Le rôle du magistrat du parquet : l'injonction thérapeutique", in OTTENHOF R., CARIO R. (dir.), *Délinquance et toxicomanie*, Toulouse, Erès, 1991, p. 11 et s. ; SIMMAT-DURAND L., "L'injonction de soins : une pratique ambiguë", *Déviance et Société*, vol. 23, n°4, 1999, pp. 421-436 ; SIMMAT-DURAND L., "Les obligations de soins en France", in FAUGERON C. (dir.), *Les drogues en France. Politiques, marchés, usages*, Genève, Georg, 1999, pp. 110-116 ; BORRICAND J., "La politique criminelle française de fond en matière de stupéfiants", *Problèmes actuels de science criminelle*, vol. XIV, P.U.A.M., 2001, pp. 9-28.

²⁹⁴ LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 556 et s.

²⁹⁵ Selon la circulaire du 16 mars 2004, ces stages doivent particulièrement viser les usages occasionnels de cannabis, les manquements parentaux, les infractions au droit de la consommation (hygiène alimentaire, législation sur les prix) et au droit du travail (hygiène et sécurité, travail dissimulé). Le stage doit constituer « une réponse pédagogique et tendre à la prévention de la réitération : il doit donc favoriser une prise de conscience de la nature et des conséquences de la transgression de la loi ». Le stage doit avoir un caractère collectif et informatif. Sa durée doit être comprise entre un et cinq jours.

²⁹⁶ *Infra* n°428 et s.

stupéfiants et prend alors la forme de tests médicaux destinés à prouver l'interruption de la consommation.

5- La composition pénale

411. Le cadre juridique. « *Ultime recours avant l'exercice des poursuites* »²⁹⁷, la composition pénale est née de la loi n°99-515 du 23 juin 1999²⁹⁸. Alors qu'elle était initialement prévue pour des infractions déterminées²⁹⁹, le législateur a continûment élargi son champ d'application. Désormais, selon l'article 41-2 du Code de procédure pénale, le procureur peut proposer, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée, une composition pénale à un auteur majeur ayant reconnu la commission d'une contravention ou d'un délit puni à titre de peine principale d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans³⁰⁰. Certains ont reconnu dans cette reconnaissance préalable de culpabilité une forme de « *plea bargaining* » anglo-américain³⁰¹. D'autres invalident ce rapprochement au motif qu'il n'y a aucune négociation sur la peine et aucun échange sur les faits³⁰². Selon le ministère de la Justice, il s'agit d'une forme particulière de transaction soumise à deux conditions suspensives : la validation par le président du tribunal et l'exécution des mesures³⁰³. Ces dernières revêtent de multiples formes : versement d'une amende de composition au trésor public, dessaisissement au profit de l'Etat de la chose qui a servi ou était destiné à commettre l'infraction ou qui en est le produit, remise du véhicule à des fins d'immobilisation, remise au greffe du tribunal de grande instance du permis de conduire ou de chasser, travail non rémunéré au profit de la collectivité, stage ou formation dans

²⁹⁷ GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 172.

²⁹⁸ *Op. cit.*; v. également la circulaire du 11 juillet 2001 présentant les dispositions concernant la composition pénale issues de la loi du 23 juin 1999 et du décret du 29 janvier 2001, NOR : JUSD0130103C, *B.O.M.J.*, n°83, 2001.

²⁹⁹ Les violences ayant entraîné une I.T.T. supérieure à huit jours (art. 222-11 CP), les violences contraventionnelles (art. R.624-1 et R.625-1 CP), les appels téléphoniques malveillants (art. 222-16 CP), les outrages et rébellions (art. 434-5 et s. CP), les abandons de famille (art. 227-3 et 227-4 CP), les non-représentations d'enfant (art. 227-5 et s. CP), les vols simples (art. 311-3 CP), la filouterie (art. 313-5 CP), les destructions ou dégradations sur un bien public d'utilité publique lorsque le dommage est léger (art. 322-1 et s. CP), les dégradations contraventionnelles (art. R. 635-1 CP), les sévices graves envers animaux (art. 521-1 CP), l'usage illicite de stupéfiants (L. 3421-1 CSP), la détention et le port d'arme, la conduite en état alcoolique.

³⁰⁰ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, Rapport final, Université de Nantes, Unité de recherche Droit et Changement social, Mission de Recherche « Droit et Justice », janvier 2004 ; MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale. Controverses et compromis dans la mise en place d'un dispositif pénal inédit*, CAFI, Mission de Recherche « Droit et Justice », février 2005 ; PONCELA P., "Quand le procureur compose avec la peine", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°3, pp. 638-644 ; PRADEL J., "Une consécration du « plea-bargaining » à la française : la composition pénale instituée par la loi n°99-515 du 23 juin 1999", *Dalloz*, 1999, II, p. 379 ; LEBLOIS-HAPPE J., "De la transaction pénale à la composition pénale", *J.C.P.*, 2000, I, 198, pp. 63-69 ; CERE J.-P., REMILLIEUX P., "De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le « plaider coupable » à la française", *A.J. Pénal*, 2003, n°2, pp. 45-52 ; HEDERER J., "Un an d'expérimentation de la composition pénale dans un tribunal de grande instance", *A.J. Pénal*, n°2, 2002, pp. 53-54 ; REGNAULT J.-D., "Composition pénale : l'exemple du tribunal de Cambrai", *A.J. Pénal*, n°2, 2002, pp. 55-58 ; SAAS C., "De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 827-842 ; BUREAU A., "Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 125-150.

³⁰¹ DI MARINO G., "Du Code de procédure pénale version 1958 au Code de procédure pénale version 2000", *R. pénit.*, 2000, n°1, pp. 87-107 ; PRADEL J., "Une consécration du plea bargaining à la française : la composition pénale instituée par la loi n°99-515 du 23 juin 1999", *op. cit.* L'auteur précise néanmoins que la composition pénale ressemble au plea bargaining américain, sans s'identifier à lui. Il s'en distingue par l'absence de négociation entre le parquet et l'auteur de l'infraction.

³⁰² MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 111 ; LEBLOIS-HAPPE J., "De la transaction pénale à la composition pénale", *op. cit.*

³⁰³ Circulaire du 11 juillet 2001 présentant les dispositions concernant la composition pénale issues de la loi du 23 juin 1999 et du décret du 29 janvier 2001, *op. cit.* Dans le même sens v. notamment PIN X., *Le consentement en matière pénale*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 568 ; ALT-MAES F., "La contractualisation du droit pénal, mythe ou réalité ?", *op. cit.*

un service ou un organisme sanitaire, social ou professionnel, stage de citoyenneté, interdiction d'émettre des chèques ou d'utiliser une carte de paiement, interdiction de fréquenter les lieux où l'infraction a été commise ou de rencontrer la victime, interdiction de quitter le territoire national. En réalité, hormis l'amende de composition, peu des mesures de composition inscrites dans la loi sont réellement utilisées³⁰⁴. Lorsque la victime est connue, toutes ces mesures doivent être accompagnées d'une proposition de réparation, dans les six mois, du préjudice causé. Cette réparation n'est pas un objectif de la composition pénale mais bien la condition de son exercice³⁰⁵. Si l'auteur des faits accepte la proposition de composition, un procès-verbal constatant l'accord est transmis au président du tribunal ou au juge de proximité afin qu'il valide la composition³⁰⁶.

412. Les premières déclinaisons locales de la composition pénale. Les professionnels de la justice furent dans un premier temps réservés, les uns critiquant la complexité de la procédure, les autres son caractère attentatoire aux droits fondamentaux de la personne et/ou aux prérogatives des magistrats du siège³⁰⁷. Les statistiques du ministère de la Justice témoignent à présent de la généralisation du procédé. 1511 compositions pénales ont abouti en 2001, 14 785 en 2003³⁰⁸, 37 300 en 2005³⁰⁹. Progressivement, la suspicion des magistrats s'est estompée. Leurs questionnements d'ordre juridique ont amplement succombé aux préoccupations gestionnaires visant l'allègement d'audiences correctionnelles surchargées³¹⁰. Associés en amont de la procédure par une contractualisation préalable avec le parquet, les magistrats du siège ne sont pas cantonnés dans un simple rôle de caution et d'homologation. Grâce à l'émergence d'espaces de négociation, ils se sont sentis capables d'infléchir la procédure et ne sont pas entrés en conflit avec le parquet au sujet de son application³¹¹. Siège et parquet ont discuté de « barèmes » susceptibles d'encadrer les contentieux traités et les mesures proposées³¹². En pratique, ces choix de politique pénale sont variables suivant les juridictions³¹³. Toutes se rejoignent cependant pour réserver cette nouvelle forme de réaction pénale aux primo-délinquants³¹⁴, aux infractions peu graves, sans victime ou dont le préjudice est

³⁰⁴ Le travail non rémunéré n'est quasiment pas appliqué, les acteurs judiciaires soulignant la lourdeur du dispositif à mettre en place et la surcharge des services d'insertion et de probation. *Ibid.*, p. 47 ; MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 123 et s.

³⁰⁵ SAAS C., "De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur", *op. cit.*

³⁰⁶ Pour ne pas connaître le même sort que son ancêtre, la composition pénale constitue en effet une version plus judiciarisée de l'injonction pénale. Adoptée par le législateur en 1994, cette procédure devait permettre au procureur de la République de proposer à l'auteur d'une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de moins de trois ans de verser une somme au trésor public. Cet élargissement du champ de la transaction pénale sera néanmoins invalidé par le Conseil constitutionnel au regard du principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement. Le Conseil a considéré que « le prononcé et l'exécution de telles mesures, même avec l'accord de la personne susceptible d'être pénalement poursuivie, ne peuvent, s'agissant de la répression des délits de droit commun, intervenir à la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique mais requièrent la décision d'une autorité de jugement ». Décision n°95-360 DC du 2 février 1995, *J.O.* du 7 février 1995, p. 2097 et s. LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, *op. cit.*, p. 480 et s. ; PONCELA P., "Quand le procureur compose avec la peine", *op. cit.*

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Source : ministère de la Justice. Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005).

³⁰⁹ FRATACCI L., "Une évaluation de l'activité des juridictions en 2005", *Infostat Justice*, n°86, mars 2006.

³¹⁰ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 167.

³¹¹ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 18.

³¹² *Ibid.*, p. 99 et s. ; DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 26 et s.

³¹³ Pour les exemples de Nantes, Angers et la Roche-sur-Yon, *Ibid.*, p. 40 et s. spéc. p. 66. V. également MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, *op. cit.*

³¹⁴ A la Roche sur Yon, 90% des auteurs sur l'année 2003, 92.5% pour l'année 2002. DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 43.

relativement faible³¹⁵. Les contentieux visés sont majoritairement des infractions à la circulation routière, notamment des conduites en état alcoolique, des consommations de stupéfiants, des ports d'armes et des vols³¹⁶. Les circuits procéduraux locaux sont très divers, et correspondent en cela à la volonté ministérielle d'instituer un dispositif flexible et adaptable³¹⁷. Si la majorité des tribunaux privilégient une rencontre individuelle entre l'auteur et le délégué du procureur, certaines juridictions organisent des audiences de composition pénale pour regrouper les dossiers³¹⁸.

En dépit des réserves initiales, auteurs, victimes et magistrats déclarent être satisfaits de ce nouveau procédé. Il offre aux parquets un nouvel intermédiaire entre les classements sans suite et les poursuites, la composition pénale leur permettant de jouer sur la souplesse des alternatives aux poursuites tout en affichant une dimension répressive plus affirmée³¹⁹. Comme les autres alternatives, elle participe à l'accélération de la réponse judiciaire³²⁰. Les taux de refus d'homologation sont très faibles³²¹. Très peu de personnes refusent la composition pénale (2% des dossiers à Nantes) et les taux d'inexécution des mesures sont relativement bas (5% à la Roche-sur-Yon, 9.63% à Nantes)³²². Les personnes mises en cause semblent tout aussi satisfaites. Elles soulignent la rapidité de la procédure et la qualité des échanges avec le délégué du procureur³²³. Elles considèrent la mesure comme une véritable sanction, équitable et justifiée³²⁴. Les victimes jugent quant à elles positivement la rapidité de la procédure³²⁵. Elles sont néanmoins plus critiques. 60% des victimes à la Roche-sur-Yon et 45% à Nantes considèrent que la sanction proposée n'est pas suffisante³²⁶. Elles sont entre 45% et 50% à estimer la réparation insatisfaisante³²⁷. Ainsi dressé, le tableau des diverses alternatives aux poursuites ne peut que séduire. Parfois, la quantité prime pourtant sur la qualité. Dans un contexte de tolérance ou d'impunité « zéro », la philosophie de la « troisième voie » cohabite

³¹⁵ *Ibid.* ; MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 108.

³¹⁶ *Ibid.*

³¹⁷ A partir de plusieurs variables (choix des acteurs, des lieux, du temps de la proposition, du type de délégation, etc.), J. DANET et S. GRUNVALD isolent quatre types de circuits procéduraux qui peuvent néanmoins s'entrecroiser. Le premier est un circuit « simplifié-normalisé » qui privilégie la simplification et la normalisation des procédures au détriment de l'individualisation des mesures. Le second type, qui est le plus fréquemment rencontré, est un modèle « pédagogique normalisé » dans le cadre duquel les parquets privilégient une certaine normalisation de la procédure tout en insistant sur la dimension pédagogique de la mesure. Un troisième circuit, plus rare, est « pédagogique individualisé » dans le cadre duquel les préoccupations pédagogiques et d'individualisation sont particulièrement fortes. Un dernier type de circuit est un modèle « normalisé collectif simplifié » dans le cadre duquel l'objectif prioritaire est l'accélération du traitement judiciaire. in *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 52 et s. et 78 et s. P. MILBURN, C. MOUHANNA et V. PERROCHEAU distinguent quant à eux trois modèles de fonctionnement : un « modèle artisanal contrôlé », un « modèle autonome » et un « modèle industriel » dans le cadre duquel une approche gestionnaire prévaut. in *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., pp. 19-20.

³¹⁸ A ces audiences sont convoquées de 40 à 70 personnes auxquelles le procureur présente la mesure et ses avantages par rapport aux voies judiciaires classiques. Elles passent ensuite une par une devant un délégué du procureur qui signifie précisément les mesures. HEDERER J., "Un an d'expérimentation de la composition pénale dans un tribunal de grande instance", op. cit. ; MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 68.

³¹⁹ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 71.

³²⁰ Le traitement est en effet relativement rapide : moins de six mois dans 88% des cas à Angers, 97% des cas à la Roche-sur-Yon, 90% à Nantes. *Ibid.*, p. 62 et s.

³²¹ *Ibid.*, p. 68 et s. A Nantes, les refus d'homologation se sont néanmoins développés en 2003, le magistrat considérant l'amende de composition, fixée le plus souvent à 75€, insuffisante. Après négociation entre l'Association d'action éducative et ce magistrat, ceux-ci ont convenu de porter le montant plancher à 120€. *Ibid.*, p. 73.

³²² *Ibid.*, p. 70.

³²³ *Ibid.*, p. 77.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ *Ibid.*, p. 78.

³²⁷ *Ibid.*, p. 97.

parfaitement avec l'ambition d'instaurer, sous le seul contrôle du parquet, un modèle que l'on pourrait qualifier de « sanctionnateur ».

B. Des alternatives ambivalentes

413. Entre évitement du pénal et renforcement de la répression. Bien qu'elles apparaissent de prime abord comme une socialisation ou un évitement du pénal, ces nouvelles réponses pénales ne peuvent être analysées de manière univoque. Plutôt que d'introduire de nouveaux acteurs dans le traitement de la délinquance, les alternatives aux poursuites se placent sous le strict contrôle du parquet (1), sans que la question des garanties des justiciables ne soit définitivement réglée (2). Dans un contexte politique favorable à la systématisation de la réponse pénale, les parquets sont parfois tentés de dénaturer la philosophie de la « troisième voie », qui oscille alors entre pédagogie et répression (3). La question se trouve donc naturellement posée d'un éventuel renforcement du contrôle social et pénal de l'Etat (4).

1- La question du renforcement des pouvoirs du parquet

414. Une « troisième voie » strictement contrôlée par le parquet. Le développement des procédures alternatives aux poursuites renforce indéniablement la position du parquet dans le règlement des infractions de faible gravité. Il exerce par ce biais des pouvoirs juridictionnels incontestables³²⁸, au point que certains le qualifient de « *juge de l'indemnisation des petits délits* »³²⁹. Cette mainmise n'est pas sans incidence sur les pratiques de troisième voie et, au-delà, sur les principes structurant la justice pénale traditionnelle. Les éducateurs et les magistrats chargés de l'enfance délinquante dénoncent le risque d'atteinte à la spécificité de la justice pénale des mineurs³³⁰. L'influence du parquet interroge également sur l'indépendance des médiateurs pénaux censés constituer des tiers neutres. Certes, le législateur est intervenu à de nombreuses reprises pour encadrer cette fonction, et assurer à ses dépositaires indépendance et neutralité³³¹. Désormais, la médiation n'est plus « retenue », c'est-à-dire directement

³²⁸ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 103.

³²⁹ WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité des maisons de justice du Rhône", op. cit., p. 91 ; CARIO R., « potentialités et ambiguïtés de la médiation pénale. Entre Athéna et Thémis », in CARIO R. (dir.), *La médiation pénale*, op. cit.

³³⁰ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 121.

³³¹ A l'encontre des pratiques initiales de médiation par l'intermédiaire direct de certains procureurs, une première note d'orientation du 3 juin 1992 est venue préciser que le médiateur ne saurait être le magistrat du parquet mais un professionnel ou un bénévole répondant à des conditions déontologiques strictes. Etant donné le peu d'impact de cette note, le décret n°96-305 du 10 avril 1996 a instauré une procédure d'habilitation spécifique reconduite par le décret n°2001-71 du 29 janvier 2001. Le procureur de la République ou le procureur général devait alors soumettre la demande d'habilitation à l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet statuant à la majorité des membres présents. Un décret n°2002-801 du 3 mai 2002 est venu supprimer la règle de la double habilitation. Les personnes physiques recrutées par les associations pour exercer les fonctions de médiateur n'ont plus à être personnellement habilitées. Récemment, le décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004 est venu préciser que le médiateur ne doit pas exercer d'activité judiciaire à titre professionnel, avoir fait l'objet d'une condamnation, incapacité ou déchéance mentionnée au bulletin n°2 du casier judiciaire, et doit présenter des garanties de compétences, d'impartialité et d'indépendance (art. R.15-33-33 C.P.P.). FAGET J., *Accès au droit et médiation*, op. cit., p. 54 et s. ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 131 et s. ; WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", op. cit.

exercée par un magistrat du parquet³³², mais le plus souvent « déléguée » sur un mode de sous-traitance à des entités privées, essentiellement à des structures associatives fédérées par l'I.N.A.V.E.M. ou l'Association Citoyens et justice, anciennement C.L.C.J.³³³. Les médiateurs doivent prêter serment d'exercer leurs fonctions « *avec rigueur, loyauté, impartialité et dignité et de respecter le secret professionnel* » (R.15-33-36 C.P.P.).

Cet effort législatif visant à garantir l'indépendance et la neutralité des médiateurs n'exclut pas d'émettre quelques doutes sur la réalité de leur autonomie. Si certains voient dans la médiation une déjudiciarisation du traitement de la petite délinquance, en France, celle-ci ne remplit aucunement les conditions d'une intervention communautaire. A la différence des Etats-Unis, les pratiques de médiation communautaire revêtent un caractère tout à fait résiduel³³⁴. Si les fonctions de médiateur sont bien confiées à des acteurs associatifs, cette apparence de privatisation ne doit pas faire illusion, les expériences de médiation étant placées sous le contrôle étroit du parquet³³⁵. Sans être « retenue », la médiation pénale est une médiation sociétale sous contrôle judiciaire³³⁶. En témoigne l'évolution législative la plus récente. Alors que la circulaire du 18 octobre 1996 usait des termes de « médiateurs pénaux », depuis le décret n°2001-71 du 29 janvier 2001, il est fait référence aux « médiateurs du procureur ». Au-delà de ce simple effet terminologique, depuis le décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004, c'est le procureur de la République ou le procureur général qui décide de l'habilitation des médiateurs, après simple avis de l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet (R.15-33-35 C.P.P.)³³⁷. L'influence du parquet dépasse la phase de nomination. La circulaire du 16 mars 2004 exige que le mandat confié aux médiateurs définisse précisément leur mission dans chaque affaire : qualification pénale retenue, identification sans équivoque de la mesure, délai de réalisation imparti, quantum indemnisable du préjudice subi³³⁸. Si la loi mentionne expressément qu'ils sont tenus au secret professionnel (art. R. 15-33-34 C.P.P.), la circulaire du 18 octobre 1996 précise que « *l'obligation de secret n'est pas opposable au parquet auquel les médiateurs sont tenus de rendre compte de l'ensemble de leur mission dans un rapport écrit* »³³⁹. La circulaire du 16 mars 2004 indique quant à elle que « *le compte rendu final, rédigé par le délégué du procureur ou le médiateur, doit être précis, fidèle et comporter, le cas échéant, toutes les informations utiles permettant d'apprécier les circonstances concrètes d'un incident survenu dans l'exécution de la mesure* ». Cette règle n'est pourtant guère compatible avec le statut de médiateur, qu'elle

³³² A cet égard, les garanties accordées en France aux justiciables acceptant le processus de médiation sont plus élevées que celles exigées par le Conseil de l'Europe. En effet, la Recommandation R(99)19 sur la médiation en matière pénale précise que l'importance attachée à l'impartialité n'empêche pas *a priori* un membre de l'autorité judiciaire de remplir les fonctions de médiateur. Seul le procureur chargé des poursuites dans la même affaire ne devrait pas faire office de médiateur. *Op. cit.*

³³³ BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, *op. cit.*, pp. 15 et 25 ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, *op. cit.*, p. 101 ; BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, *op. cit.*, p. 106.

³³⁴ *Infra* n°606.

³³⁵ BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 17.

³³⁶ LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, *op. cit.*, p. 529 et s.

³³⁷ Décret n°2004-1021 du 27 septembre 2004 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale et relatif notamment au stage de citoyenneté, à la composition pénale, aux sûretés prononcées dans le cadre d'un contrôle judiciaire et à la juridiction de proximité, *op. cit.*

³³⁸ *Op. cit.*

³³⁹ L'ordonnance de 1992 se contente de préciser que les attitudes de la victime et de l'auteur ne doivent pas donner lieu à des appréciations d'ordre personnel et que les déclarations des parties ne doivent pas leur porter tort dans l'éventualité d'une procédure judiciaire postérieure. Selon J. FAGET, la règle du secret n'est donc pas clairement déterminé et les pratiques dépendent le plus souvent des rapports de force ou de confiance qui s'établissent entre les médiateurs et les membres du parquet. *in La médiation. Essai de politique pénale*, *op. cit.*, p. 136 ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, *op. cit.*, p. 539.

transforme en simple auxiliaire de justice³⁴⁰. La médiation est donc assurément judiciaire, avec tous les paradoxes que ce rattachement occasionne.

La nomination du médiateur et l'homologation de l'accord par le procureur entament sérieusement les principes fondamentaux de la médiation³⁴¹. Puisqu'il doit respecter ses instructions, voire ses injonctions, sa neutralité est toute relative. Il lui est difficile de maintenir son indépendance³⁴². A ce sujet, l'occasion s'est déjà présentée de démontrer la dépendance financière des associations vis-à-vis de leurs contributeurs³⁴³. En ce qui concerne les mesures de médiation, la stabilité financière des structures associatives dépend particulièrement du nombre de mesures déléguées par le parquet³⁴⁴. Cette dépendance financière est d'autant plus forte lorsque les médiateurs sont recrutés à titre individuel, situation qui tend d'ailleurs à se généraliser³⁴⁵. Le financement à l'acte est susceptible d'encourager, ou de contraindre, ce type de professionnels à multiplier les médiations³⁴⁶, à accepter des affaires « *sans discernement* », à afficher un taux de réussite « *démesuré* »³⁴⁷. Certes, cette situation de dépendance n'est pas généralisée³⁴⁸. Plusieurs facteurs permettent au médiateur ou à l'instance de médiation de conserver son autonomie : un haut degré de technicité, une indépendance statutaire, financière ou sociale³⁴⁹. Toutefois, « *de nombreuses instances de médiation se comportent en exécutantes du parquet, ne débattant jamais de l'opportunité des envois en médiation, ne proposant jamais une évaluation critique de leur pratique en distinguant les contentieux ou les contextes relationnels dans lesquels la médiation s'avère pertinente ou*

³⁴⁰ Il compare cette limitation du secret avec les règles applicables en matière civile. En matière de conciliation, l'article 13 de la loi du 8 février 1995 précise que le conciliateur ou le médiateur ne peuvent communiquer avec le juge sur les déclarations recueillies, sauf accord des parties. BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 44. Ces exigences ministérielles sont d'ailleurs en contradiction avec la Recommandation R(99)19 du Conseil de l'Europe sur la médiation pénale qui précise que le rapport du médiateur à l'autorité judiciaire, bien que nécessaire, « *ne devrait pas révéler la teneur des séances de médiation, ni exprimer de jugement sur le comportement des parties à cette occasion* ». Op. cit.

³⁴¹ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 159. Contra v. LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 476 et s.

³⁴² CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 107.

³⁴³ *Supra* n°264.

³⁴⁴ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 108.

³⁴⁵ Ce mode de recrutement se généralise en raison d'une certaine défiance à l'encontre des médiateurs associatifs issus du travail social. Il permet également de faire de substantielles économies financières. Suivant l'article R121-2 du C.P.P., les médiateurs individuels touchent 38,87€ par médiation alors que les associations habilitées perçoivent des sommes plus importantes calculées selon la durée de la médiation : 76,22€ pour les médiations de moins d'un mois, 152,45€ pour les médiations qui se déroulent entre un et trois mois, 304,90€ pour les médiations de plus de trois mois. *Ibid.*, p. 107. La modicité des rémunérations s'explique selon J. FAGET par la volonté de l'institution judiciaire de précariser l'action socio-judiciaire. Cette stratégie vise à dissuader les initiatives dont les motivations seraient essentiellement économiques tout en favorisant, pour des raisons économiques mais aussi philosophiques, une participation sociétale bénévole. L'institution judiciaire cherche également à inciter les instances de médiation à rechercher des financements annexes (subventions sur les crédits de la politique de la ville et des collectivités locales). in *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 163.

³⁴⁶ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 108.

³⁴⁷ BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 46.

³⁴⁸ Les observations réalisées sur les médiations pénales à Nantes confirment cette hypothèse. Dans cette agglomération, l'Association d'action éducative habilitée à cet effet se caractérise par une indépendance certaine à l'égard du parquet. Cette indépendance s'explique en premier lieu par la diversité des tâches remplies par l'association : actions éducatives en milieu ouvert, enquêtes sociales, foyer éducatif, service d'orientation éducative. Depuis sa création en 1961, l'association bénéficie donc d'une forte implantation judiciaire. Elle s'est engagée dès 1995 dans les mesures de troisième voie. Parmi l'équipe de médiateurs, on compte une personne issue du travail social qui, particulièrement investie, bénéficie d'un haut degré de technicité et est particulièrement écoutée au sein de la juridiction. L'association jouit également d'une indépendance financière garantie par des sources de financement multiples (mairie, intercommunalité, ministère de la Justice, etc.). Cette indépendance s'est particulièrement manifestée lors de la mise en place des mesures de composition pénale, l'association ayant exigé et obtenu, préalablement à son implication, certaines marges de manœuvre et la prise en compte de la dimension pédagogique de la mesure.

³⁴⁹ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 162.

impertinente, favorisant plus ou moins explicitement les types d'accord prisés par leurs mandants »³⁵⁰. Le plus souvent, il n'y a pas de concertation avec le parquet sur les contentieux à privilégier, tout au plus des échanges informels³⁵¹. Si leurs fonctions n'exigent pas le même degré de neutralité que les médiateurs, les délégués du procureur chargés des procédures de troisième voie autres que la médiation sont encore plus soumis aux exigences du parquet³⁵². Il s'agit d'une catégorie beaucoup plus « sage » de collaborateurs³⁵³. Bien souvent recrutés parmi d'anciens magistrats, avocats, commissaires ou préfets de police, ces délégués sont plus enclins à respecter les injonctions de l'institution judiciaire³⁵⁴. Dans certaines hypothèses, ils sont dans l'incapacité d'exercer une compétence décisionnelle réelle³⁵⁵. Ces différents éléments suffisent à invalider l'hypothèse d'une privatisation de la justice pénale en matière de petite et moyenne délinquance. Au contraire, par l'intermédiaire des parquets, c'est bien l'exécutif qui voit ses prérogatives renforcées en la matière. Ce poids croissant de l'Etat n'est pourtant pas compensé par une protection des justiciables à la hauteur des enjeux.

2- La faiblesse des garanties procédurales

415. La réalité du consentement. Les critiques portant sur les atteintes aux principes fondamentaux du droit pénal et de la procédure pénale sont récurrentes. Qu'il s'agisse du délinquant ou de la victime, la réalité du consentement peut être mise en doute. Dans la procédure de médiation pénale, le refus de la victime risque de se traduire par un classement pur et simple de l'affaire, ce qui ne peut évidemment la satisfaire³⁵⁶. Certains médiateurs n'hésitent pas à lui spécifier, pour l'encourager à adhérer au processus, les désavantages d'un refus : risque de classement, longueur et coût financier du traitement judiciaire classique, dédommagement incertain³⁵⁷. Le consentement de l'auteur de l'infraction est d'autant plus à relativiser que son refus est susceptible de l'exposer à des poursuites pénales³⁵⁸. Certains médiateurs, pour amener le mis en cause à accepter l'accord, évoquent d'ailleurs les risques de poursuites³⁵⁹. Plutôt qu'une médiation au sens strict du terme³⁶⁰, il s'agit alors davantage d'un classement sous condition, voire d'un contrat d'adhésion³⁶¹. Cette interrogation sur la réalité du consentement vaut également pour la nouvelle mesure de composition pénale. Certains procureurs manient la menace

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ *Ibid.*, p. 166. Nos observations et nos entretiens avec des médiateurs de Nantes durant l'année 2000 ont démontré que les échanges d'information étaient fréquents avec les magistrats du parquet. Selon un médiateur, une rencontre avec un magistrat du parquet aurait lieu dans environ 10% des cas. Lorsqu'ils se trouvent en difficulté, une prise de contact est aussitôt établie avec le procureur qui a dirigé l'affaire vers l'instance de médiation. En cas d'ambiguïté sur les objectifs poursuivis par ce dernier, une discussion s'engage systématiquement pour l'explication et la clarification desdits objectifs. Les interrogations des médiateurs peuvent être exprimées de manière informelle, à l'occasion de rencontres fortuites, ou dans le cadre de réunions régulières réunissant l'ensemble des membres de l'A.A.E. et le procureur.

³⁵² *Ibid.*, p. 133.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ Ainsi, dans le cadre de la composition pénale, les barèmes établis par les juridictions s'imposent le plus souvent à eux. MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 97 et s.

³⁵⁶ CARIO R., *Justice restaurative*, *op. cit.*, p. 94.

³⁵⁷ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, *op. cit.*, p. 127 et s.

³⁵⁸ CARIO R., *Justice restaurative*, *op. cit.*, p. 94.

³⁵⁹ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, *op. cit.*, p. 125.

³⁶⁰ LE ROY E., "La médiation mode d'emploi", *Droit et Société*, n°29, 1995, pp. 39-55.

³⁶¹ LAZERGES C., "Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle", *op. cit.* ; WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", *op. cit.* ; CARIO R., « Potentialités et ambiguïtés de la médiation pénale. Entre Athéna et Thémis », in CARIO R. (dir.), *La médiation pénale*, *op. cit.*

de manière plus ou moins explicite en annonçant que le refus de la composition expose le délinquant à des poursuites attentivement suivies par le parquet³⁶². Si l'on s'en tient à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne faut cependant y voir une atteinte aux droits fondamentaux des justiciables. Dans l'arrêt *Deweert c/ Belgique* du 27 février 1980, la Cour a estimé, pour une affaire où un commerçant avait accepté de verser une amende au parquet afin d'éviter la fermeture de sa boutique, que si la perspective de comparaître devant le juge pénal était effectivement de nature à influencer le choix de l'intéressé, la pression exercée n'était pas pour autant incompatible avec la convention. Cette pression ne peut être regardée comme illicite que si une contrainte illégitime a été exercée sur le mis en cause pour l'amener à accepter la transaction³⁶³. Une fois la question du vice du consentement réglée, reste que d'autres principes du droit pénal et de la procédure pénale sont en contradiction avec le cadre juridique des alternatives aux poursuites.

416. Les atteintes aux principes fondamentaux du droit pénal et de la procédure pénale.

Lorsque la condition posée n'est pas remplie, que la médiation ne donne pas lieu à un accord ou que celui-ci n'est pas exécuté, le procureur peut déclencher les poursuites³⁶⁴. Cette faculté est généralement exercée et tend même à être systématisée. La circulaire du 16 mars 2004 indique que « *toute la crédibilité de ces mesures se fonde sur la certitude de la sanction* »³⁶⁵. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, en cas d'échec imputable à l'auteur³⁶⁶, l'article 41-1 du Code de procédure pénale dispose que les parquets doivent, sauf élément nouveau, engager les poursuites ou mettre en œuvre une composition pénale³⁶⁷. En ce qui concerne la médiation pénale, on peut craindre une atteinte à la présomption d'innocence, ce procédé exigeant la reconnaissance des faits par l'infracteur³⁶⁸. Au-delà, l'échec de la procédure est susceptible de faire porter sur celui-ci un préjugé défavorable conduisant au prononcé d'une peine plus lourde³⁶⁹. La médiation pénale introduit également un risque d'atteinte à la règle *non bis in idem* car l'accord de médiation n'emporte pas renoncement du parquet à poursuivre l'infracteur³⁷⁰. Certes, il est d'usage de procéder au classement sans suite lorsque l'accord est respecté³⁷¹, mais aucune règle de droit ne s'oppose à ce que le parquet poursuive l'auteur des faits³⁷². Malgré ces différents flottements juridiques, la présence des avocats, obligatoire pour les

³⁶² MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 68 ; BUREAU A., "Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale", op. cit.

³⁶³ LEBLOIS-HAPPE J., "De la transaction pénale à la composition pénale", op. cit.

³⁶⁴ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 121. C'est le cas à Nantes, où le procureur engage les poursuites lorsque l'auteur des faits ne se présente pas aux entretiens de médiation.

³⁶⁵ Op. cit.

³⁶⁶ Selon la circulaire du 16 mars 2004, il y a échec lorsque le mis en cause refuse de déférer à la convocation ou n'exécute pas complètement des obligations, notamment le dédommagement de la victime.

³⁶⁷ Néanmoins, selon une circulaire du 14 mai 2004, cette disposition n'oblige pas les parquets à mettre systématiquement en œuvre ces procédures en cas d'échec des alternatives de l'article 41-1, « *le principe général demeurant celui de l'opportunité des poursuites et la notion d'élément nouveau étant laissée à l'appréciation du magistrat* ». Circulaire du 14 mai 2004, Présentation des dispositions de procédure pénale immédiatement applicables de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, NOR : JUSD0430092C, B.O.M.J., n°95, 2004.

³⁶⁸ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 104 ; WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", op. cit.

³⁶⁹ Ibid., p. 95 ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 539 et s.

³⁷⁰ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 104.

³⁷¹ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 121.

³⁷² A ce sujet, la Recommandation R(99)19 du Conseil de l'Europe précise que la médiation pénale devrait conduire à l'extinction de l'action publique. op. cit.

mineurs après le déclenchement des poursuites, est, bien que croissante, relativement faible pour les majeurs³⁷³.

La composition pénale suscite d'autant plus la critique³⁷⁴. La proposition de composition pénale peut être faite par un officier de police judiciaire à l'issue ou, pire, durant la garde à vue³⁷⁵. La personne mise en cause risque dès lors de passer aux aveux pour bénéficier d'un évitement du procès³⁷⁶. Si la loi mentionne l'obligation d'informer l'intéressé de son droit à se faire assister par un avocat, le défaut d'information n'est pas une cause de nullité de la procédure³⁷⁷. La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a également abrogé une disposition qui permettait aux parties de demander une audition au magistrat chargé de l'homologation³⁷⁸. Ce dernier n'a pas à motiver sa décision et celle-ci n'est pas susceptible de recours. Se pose enfin la question de l'homologation par les nouveaux juges de proximité. Ceux-ci n'étant pas des juges professionnels³⁷⁹, on peut raisonnablement se demander s'ils se permettront de remettre en cause la décision d'un magistrat professionnel membre du ministère public³⁸⁰. Malgré ces risques d'atteinte aux droits de la défense, les avocats, réticents pour la plupart à cette nouvelle procédure, y sont peu présents³⁸¹. La faiblesse des garanties procédurales, associée au renforcement des prérogatives du parquet, démontre que l'emprise pénale de l'Etat s'étend plus qu'elle ne cède la place à des régulations sociétales. Au-delà, à rebours d'une justice qui se voudrait plus « douce », un certain nombre d'éléments témoignent d'une dénaturation

³⁷³ Il faut dire que la participation des avocats au processus de médiation ne va pas sans poser de difficultés car leur présence est susceptible de nuire au processus même de médiation. Elle risque de transformer la procédure en une réplique de procès, de limiter la prise de parole des protagonistes au profit de leur conseil. C'est la raison pour laquelle la Chancellerie, sans interdire la présence des avocats, leur enjoint de ne pas participer aux débats. Dans l'ensemble, les avocats n'ont de toute façon guère montré d'enthousiasme à l'idée de s'impliquer dans le champ de la médiation (faible attrait du contentieux traité, méconnaissance des techniques de médiation, faible rémunération). Néanmoins, la situation semble évoluer dans le bon sens. Leur implication, notamment parmi les plus jeunes, s'accélère. Depuis 1997, ce nouvel engouement s'est même traduit par l'expérimentation, dans certains barreaux (Lyon, Versailles, Grenoble), de « centres de la médiation ». Depuis lors, le décret n°2004-397 du 4 mai 2004 a précisé que la fonction d'avocat est compatible avec les fonctions d'arbitre, de médiateur ou de conciliateur. Pour F. BEN MRAD, nous assistons chez les avocats « au passage d'une logique antagoniste fondée sur la défense d'une seule partie à une logique « consensualiste » matérialisée par une indiscutable volonté d'investir les modes de régulation comme la médiation ». in *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 91 et s. ; FAGET J., *Accès au droit et médiation*, op. cit., p. 60 et s. ; POKORA S., "La médiation pénale", *A.J. Pénal*, 2003, n°2, pp. 58-61 ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Centre de sociologie des organisations, Mission de recherche « Droit et justice », 2005, p. 160 et s. ; CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 106 ; WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", op. cit.

³⁷⁴ CARIO R., *Justice restaurative. Principes et promesses*, op. cit. ; WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", op. cit.

³⁷⁵ Au départ, les policiers étaient faiblement associés à cette procédure. Ils pouvaient seulement informer la personne de l'existence de la procédure. Mais dans certaines villes, comme à Angers, s'est mis en place une procédure impliquant au premier chef les policiers et reléguant les délégués du procureur à la seule phase d'exécution de la mesure. Certains délégués se sont alors vus comme de simples « agents de recouvrement ». Depuis la loi du 9 septembre 2002, l'art 41-2 al. 1 du Code de procédure pénale dispose que la proposition peut être faite au cours de la garde à vue, solution précédemment interdite sous peine de nullité. DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 46 et s., p. 73 et 101 et s.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 101 et s. ; SAAS C., "De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur", op. cit.

³⁷⁷ Pour autant, S. GRUNVALD et J. DANET nuancent fortement l'atteinte aux droits de la défense qui en résulterait car les formulaires de proposition de la composition pénale qu'ils ont pu se procurer mentionnent lisiblement et systématiquement le droit à l'assistance d'un avocat. in *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 92.

³⁷⁸ J. DANET et S. GRUNVALD notent néanmoins que ces demandes d'audience étaient rarissimes et s'avéraient d'un intérêt très limité. *Ibid.*, p. 100.

³⁷⁹ *Infra* n°467 et s.

³⁸⁰ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 91 et s. Certaines juridictions font néanmoins figure d'exception. V. notamment MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit. p. 63.

³⁸¹ *Ibid.*

partielle des principes de la « troisième voie » au profit d'une philosophie plus répressive.

3- Des alternatives entre visée pédagogique et répressive

417. La médiation : une dimension « sanctionnatrice » latente³⁸². Lorsque s'est posée la question de la généralisation des expériences prétorienne de médiation, les débats furent particulièrement consensuels³⁸³. De telles pratiques présentaient l'avantage de contenter l'ensemble des courants de philosophie pénale : la mise à l'écart du système pénal et la prise en charge communautaire pour le courant interactionniste et radical, une sanction rapide et systématique pour le courant néo-classique, un outil de responsabilisation pour le courant réhabilitatif, la prise en compte des victimes pour les tenants de la victimologie³⁸⁴. « *Finalement, chacun pouvait mettre derrière la polysémie du terme ce qu'il souhaitait et insister tantôt sur sa dimension sociale, tantôt sur sa vocation à pallier les dysfonctionnements de la machine judiciaire* »³⁸⁵. En réalité, ce n'est pas la recherche d'une alternative à la justice classique qui a prévalu. La dimension pédagogique et communautaire de la troisième voie semble bien souvent occultée au profit d'une approche plus traditionnelle de la justice pénale. Si l'on considère uniquement la médiation, procédure dont la philosophie s'éloigne le plus radicalement de la logique pénale, la nature des accords obtenus et la qualité des médiateurs laissent supposer une dénaturation partielle des principes qui la structurent. Sans pouvoir douter *a priori* de leur neutralité et de leur capacité à mettre en œuvre une réponse réellement alternative, il est néanmoins possible de s'interroger sur la sur-représentation des métiers de la police et de la justice parmi les médiateurs³⁸⁶. A Nantes, si certains médiateurs sont d'anciens travailleurs sociaux, les affaires impliquant des personnes récalcitrantes sont plus particulièrement confiées à un ancien officier de police judiciaire. Ce n'est donc pas toujours la capacité d'écoute et de dialogue qui prime, mais plutôt les connaissances juridiques du médiateur et son expérience dans la gestion des dossiers pénaux³⁸⁷. Quelle que soit d'ailleurs la profession d'origine des médiateurs, « *un processus de colonisation culturelle* » explique qu'ils finissent généralement par intégrer la logique pénale³⁸⁸. Certains utilisent les qualificatifs d'auteur et de victime, font du procès-verbal et des qualifications pénales qui y figurent leur principal outil pour étayer leurs pratiques³⁸⁹.

³⁸² TULKENS F., VAN DE KERCHOVE M., "La justice pénale : justice imposée, justice participative, justice consensuelle ou justice négociée ?", in GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.), *Droit négocié, droit imposé ?*, op. cit., p. 578.

³⁸³ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 50.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 23 et s. ; COMMAILLE J., *Territoires de justice*, op. cit., p. 38.

³⁸⁵ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 51 ; DE FRAENE D., "L'évolution de la justice des mineurs et les pratiques restauratrices. Idéologies et réalités sociales", in *Délinquance et insécurité en Europe*, G.E.R.N., Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 195-212.

³⁸⁶ Les magistrats et autres professionnels du judiciaire en retraite représentent 77.6% des intervenants associatifs et 88.5% des intervenants individuels chargés des procédures de médiation. CARIO R., "Potentialités et ambiguïtés de la médiation pénale. Entre Athéna et Thémis", in CARIO R. (dir.), *La médiation pénale*, op. cit., p. 30 ; BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 110. La circulaire du 16 mars 2004 tente de remédier à cette sur-représentation en précisant qu'il convient de ne pas privilégier le recrutement de délégués ou médiateurs du procureur issus de professions en lien direct avec les questions de sécurité. Seule la complexité de certains contentieux techniques (travail, environnement) peut rendre opportune l'habilitation de personnes spécialement qualifiées.

³⁸⁷ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 111.

³⁸⁸ L'auteur reprend l'analyse de D. SALAS suivant laquelle la médiation « *qui ne dispose d'aucun mythe fondateur...sans formule de légitimité propre, adossée à l'institution judiciaire... échoue à se définir autrement qu'en référence à l'ordre juridique étatique* ». Cité in FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 161 ; FAGET J., "La double vie de la médiation", op. cit.

³⁸⁹ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 119 et s.

Quelques-uns, certes marginaux, jouent sur la perception ambiguë de leur statut et n'apportent pas les informations nécessaires quand ils sont appréhendés par les parties comme un magistrat³⁹⁰.

La circulaire du 16 mars 2004 n'est pas venue démentir cette perspective sanctionnatrice. A cette occasion, la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces a précisé « *que l'approche essentiellement socio-éducative de certaines associations peut constituer un facteur de confusion dans la réalisation et la perception de certaines mesures alternatives aux poursuites* ». Elle a demandé « *que la nature pénale des mesures alternatives aux poursuites soit clairement rappelée* ». En substituant le terme de procès-verbal à celui de protocole d'accord et en disposant que le parquet, sauf élément nouveau, doit mettre en œuvre une composition pénale ou engager des poursuites en cas de manquement, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 s'est attachée à réaffirmer la dimension pénale de la médiation. On retrouve cette recherche de symbolique pénale au travers du choix du lieu pour effectuer les médiations. Alors que son principe commanderait de privilégier des lieux neutres, cette procédure est le plus souvent engagée dans les palais ou dans les M.J.D³⁹¹. A Nantes, lorsque les affaires présentent un certain degré de gravité ou lorsque le mis en cause se montre récalcitrant, la médiation se déroule au palais de justice pour, aux dires des médiateurs interrogés, accentuer la dimension solennelle de la procédure³⁹². Par ailleurs, les objectifs initiaux de la médiation pénale semblent quelque peu détournés lorsque la procédure privilégie la réparation de la victime³⁹³. « *C'est alors moins la médiation qui est attendue, au sens fort du terme, qu'un résultat tendant à obtenir, de façon plus ou moins dirigiste, une réparation* »³⁹⁴. Ce souci de la victime transparaît de l'ordre de présentation des conditions justificatives de la médiation dans l'article 41-1 5° du Code de procédure pénale. Cet article place en premier lieu la réparation du dommage causé à la victime, puis la fin du trouble résultant de l'infraction et enfin le reclassement de l'auteur de l'infraction³⁹⁵. Ces trois conditions, dans un premier temps cumulatives, sont devenues alternatives depuis la loi du 23 juin 1999³⁹⁶. Désormais, il est donc possible d'engager des médiations au seul profit de la victime et sans tenir compte des besoins du délinquant³⁹⁷. Concernant l'auteur, la

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 131. Cette situation n'est évidemment pas généralisée et les médiations observées sur Nantes offrent une image totalement opposée. Les médiateurs consacrent une part conséquente de la médiation à la clarification de leur statut et à l'explicitation des principes fondamentaux de la médiation (neutralité, etc.). Toutefois, l'observation laisse quelque fois penser, notamment lorsque les protagonistes du conflit manquent d'un capital social suffisant pour maîtriser un minimum la mécanique judiciaire, que fortement tendus dans ce contexte d'échanges et de verbalisation du conflit, ils ne sont pas toujours suffisamment attentifs aux explications données par le médiateur sur son statut et les principes de la médiation. A défaut d'entretiens réalisés auprès de ces personnes à la fin de la médiation, cette observation ne vaut cependant qu'en tant que simple supposition.

³⁹¹ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 51 et s.

³⁹² La circulaire du 16 mars 2004 va dans ce sens puisqu'elle prévoit que « *compte tenu de la nature pénale de ces mesures, vous veillerez à ce que les lieux dans lesquels elles s'exercent présente la lisibilité et la symbolique judiciaire nécessaires : palais de justice, tribunaux d'instance, maisons de justice et du droit, antennes de justice* ». op. cit.

³⁹³ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 67.

³⁹⁴ WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", op. cit., p. 73. La détermination du préjudice constitue d'ailleurs une difficulté de taille pour les médiateurs. Alors que les principes de la médiation commandent que les parties déterminent elles-mêmes le contenu de l'accord, les différentes circulaires ministérielles, comme la recommandation du Conseil de l'Europe sur la médiation pénale, précisent que l'évaluation de la réparation doit être proportionnée au préjudice. Ces deux injonctions sont contradictoires car elles obligent le médiateur à intervenir pour empêcher des réparations sans lien avec l'ampleur du préjudice. FAGET J., *Accès au droit et médiation*, op. cit., p. 64 et s.

³⁹⁵ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 126.

³⁹⁶ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 98.

³⁹⁷ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 32.

procédure de médiation se transforme alors en simple rappel à la loi³⁹⁸. Au regard de ces différents éléments, la médiation pénale pratiquée sous le contrôle du parquet s'inscrit dans « *une visée répressive, insidieuse mais réelle* »³⁹⁹. Il s'agit d'un « *instrument déguisé de répression* »⁴⁰⁰, d'un « *ajout punitif* » qui occulte la philosophie du modèle de « justice restaurative »⁴⁰¹.

418. La dimension punitive de la composition pénale. Il s'agit sans aucun doute d'une alternative aux poursuites « *à caractère punitif* »⁴⁰², d'un « *pur acte pénal* » qui n'apporte aucune réponse sociale et place l'auteur face à sa responsabilité pénale⁴⁰³. Les sanctions prévues ne sont pas nouvelles dans leurs formes (amende, confiscation, suspension du permis de conduire et travail d'intérêt général) sauf que les mots, la procédure et les modes d'exécution changent⁴⁰⁴. Elles figurent au bulletin n°1 du casier judiciaire et leurs auteurs apparaissent dans les différents fichiers de police⁴⁰⁵. Il ne s'agit donc pas d'un classement sous condition mais « *d'une action pénale non juridictionnelle qui ne fait pas l'objet d'un jugement mais d'une sanction pénale proposée et consentie* »⁴⁰⁶. Cette procédure établit une nouvelle filière pénale distincte, des quasi-poursuites prononcées par le parquet sous condition de consentement du justiciable et non susceptibles d'appel⁴⁰⁷. Il s'agit davantage de « *poursuites alternatives* » que d'alternatives aux poursuites⁴⁰⁸. Face à cette composante assurément répressive, de nombreuses juridictions ont décidé de recruter des délégués du procureur aux profils différents⁴⁰⁹. Pour ne pas mélanger les genres et afficher la dimension punitive de la mesure, le parquet de la Roche-sur-Yon a recruté des membres de la police nationale à la retraite, le parquet d'Angers d'anciens commissaires de police⁴¹⁰. Bien souvent, les exigences de la resocialisation du délinquant sont complètement occultées. L'introduction de barèmes négociés entre le parquet et le siège interdit quasiment toute forme d'individualisation de la sanction⁴¹¹. Ce mode de fonctionnement n'est certes pas généralisé, ce qu'illustrent les pratiques nantaises. L'affichage de la dimension répressive de la composition pénale est

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

³⁹⁹ CARIO R., *Justice restaurative, op. cit.*, p. 99. Certains auteurs considèrent d'ailleurs que la dimension sanctionnatrice de la médiation est nécessaire pour rétablir la « *paix juridique* » et l'ordre public. LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, *op. cit.*, p. 527.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 103.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 117.

⁴⁰² DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale, op. cit.*, p. 26 ; BUREAU A., "Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale", *op. cit.*

⁴⁰³ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale, op. cit.*, p. 136 et s.

⁴⁰⁴ PONCELA P., "Quand le procureur compose avec la peine", *op. cit.*

⁴⁰⁵ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale, op. cit.* ; MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale, op. cit.*, p. 110.

⁴⁰⁶ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale, op. cit.*, p. 110.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 111.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 166.

⁴⁰⁹ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale, op. cit.*, p. 45.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale, op. cit.*, p. 79 ; SAAS C., "De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur", *op. cit.* ; HEDERER J., "Un an d'expérimentation de la composition pénale dans un tribunal de grande instance", *op. cit.* ; Cela étant, certains auteurs précisent que les barèmes n'excluent pas toute forme d'individualisation, même si celle-ci reste limitée. Certaines juridictions fixent des barèmes prenant en compte les caractéristiques de l'auteur des faits (situation professionnelle, charges de famille, antécédents judiciaires). D'autres établissent des fourchettes dans le cadre desquelles une latitude est laissée au délégué du procureur. « *En ce sens, si effectivement l'individualisation est limitée, elle ne l'est peut-être pas plus que lorsque l'affaire est audience* ». MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale, op. cit.*, p. 120 et s.

beaucoup plus nuancé et les délégués du procureur disposent de marges de manœuvre⁴¹². Cela étant, les réformes successives de la composition pénale depuis 1999 illustrent la progression constante du volet répressif de la procédure. Le champ d'application de la composition ne cesse de se développer. La durée des mesures s'allonge et la composition pénale est désormais inscrite au casier judiciaire⁴¹³. « *Il est à craindre, dans ses conditions, que la composition pénale mise en place pour exprimer une forme atténuée de réprobation sociale face à des actes et à des personnes qui ne justifiaient pas la mise en branle de la « machine judiciaire » ne perde cette signification* »⁴¹⁴.

419. Une utilisation marginale des ressources du modèle de justice restaurative. Sur un plan quantitatif, la médiation reste un phénomène marginal⁴¹⁵. Certes, les mesures alternatives aux poursuites sont désormais d'un usage courant⁴¹⁶. Hors composition pénale, elles ont concerné 28.3% des affaires poursuivables en 2005, contre 16.95% en 1999⁴¹⁷. Pour les mineurs, ce taux est passé de 33.9% en 2000 à 39.2% en 2003⁴¹⁸. Ce mouvement s'est traduit par une diminution conséquente du nombre de classements sans suite. Le taux de classement par rapport au nombre d'affaires poursuivables est passé de 32.1% en 2001⁴¹⁹ à 23% en 2005⁴²⁰. Pour les mineurs, il est passé de 22.9% en 2001 à 15.4% en 2005⁴²¹. Toutefois, la majorité des alternatives engagées sont des rappels à la loi et des avertissements (52% 2003)⁴²². A Nantes, ils représentent jusqu'à 68.8% de l'ensemble⁴²³. Les autres alternatives, notamment celles qui se rapprochent le plus clairement de la philosophie restaurative, représentent donc une part dérisoire. Au plan national, des médiations ont été engagées pour 2.4% des affaires poursuivables en 1999, 2.46% en 2003⁴²⁴. Les injonctions thérapeutiques ont représenté 0.33% des affaires poursuivables en 1999, 0.35% en 2003. Les mesures de réparation pour les mineurs ont visé 0.34% des affaires poursuivables en 1999, 0.43% en 2003. Le désintéressement du plaignant et la régularisation ont concerné 2.77% des affaires poursuivables en 1999, 3.2% en 2003. La relative stabilité du nombre d'alternatives aux poursuites depuis quelques années laisse d'ailleurs supposer qu'un effet plancher est atteint. Seules les compositions pénales connaissent une progression constante et dépassent aujourd'hui en nombre les procédures de médiation. Si les procédures de « troisième voie » devaient insuffler de nouvelles manières de rendre la justice, les avancées réalisées sont donc

⁴¹² Les barèmes établis par la juridiction se présentent en effet sous la forme de fourchettes permettant aux délégués de moduler la mesure dans une démarche d'individualisation. Parfois, lorsque la victime est présente, ceux-ci n'hésitent pas à engager un temps de médiation. Néanmoins, la dimension répressive de la composition pénale n'est pas reniée. A la différence des autres alternatives aux poursuites, les procédures de composition pénale n'ont pas lieu à la M.J.D. DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 44 et s.

⁴¹³ GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 154 et s.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 158.

⁴¹⁵ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, op. cit., p. 49.

⁴¹⁶ D'après les statistiques du ministère de la Justice, entre 1995 et 2000, le nombre de procédures a progressé de 200%. BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 103.

⁴¹⁷ FRATACCI L., "Une évaluation de l'activité des juridictions en 2005", *Infostat Justice*, n°86, mars 2006.

⁴¹⁸ Chiffres clés de la Justice.

⁴¹⁹ Source : ministère de la Justice. Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005).

⁴²⁰ FRATACCI L., "Une évaluation de l'activité des juridictions en 2005", op. cit.

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² *Ibid.*

⁴²³ Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3g44109.pdf> (consultées le 6 décembre 2005).

⁴²⁴ Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005).

relatives. Plutôt que de transformer l'institution judiciaire, il n'est pas impossible qu'elles participent à une extension considérable de son champ d'action.

4- La question du renforcement du contrôle social de l'Etat

420. Des alternatives aux poursuites ou des alternatives au classement ? De nombreux auteurs soulignent l'accroissement du contrôle social étatique sous-tendu par le développement des alternatives aux poursuites. Cette emprise résulterait d'une dénomination trompeuse, les procédures de troisième voie constituant non pas des alternatives aux poursuites mais des alternatives au classement⁴²⁵. Elles ne viseraient pas une amélioration qualitative de la justice pénale, une justice plus « douce », mais un traitement plus effectif, d'un point de vue quantitatif, de la petite et moyenne délinquance jusqu'alors peu traitée. La question ne serait pas de faire diversion par rapport au système judiciaire classique mais d'augmenter ses performances, et partant, sa légitimité⁴²⁶. Les statistiques du ministère de la Justice donnent du crédit à cette hypothèse. Le taux de classement sans suite diminue particulièrement dans les cas de préjudices ou de troubles à l'ordre public de faible gravité (40% en 2001, 34.86% en 2003)⁴²⁷. Quelques procureurs orientent parfois des affaires vers la troisième voie alors que, juridiquement, les faits reprochés constituent potentiellement une infraction mais sont insuffisamment caractérisés⁴²⁸. A l'identique, des mesures de réparation visent les comportements de mineurs qui, précédemment, n'étaient pas régulés par la voie pénale⁴²⁹. Dans cette hypothèse, aussi minime soit-elle, il n'y a pas « *déjudiciarisation* » mais « *judiciarisation* » puisque « *l'institution judiciaire produit de la pénalité à propos de situations en marge de sa compétence* »⁴³⁰. Les partisans des thèses interactionnistes ou radicales considèrent donc qu'il ne s'agit pas de réformer qualitativement un système pénal dont la crise est profonde, mais de contrôler insidieusement les groupes « à risque », parmi lesquels les jeunes, les toxicomanes et les minorités socio-ethniques⁴³¹. Selon la terminologie anglo-américaine, un mécanisme de « *net-widening* » opérerait par

⁴²⁵ TULKENS F., VAN DE KERCHOVE M., "La justice pénale : justice imposée, justice participative, justice consensuelle ou justice négociée ?", *op. cit.* ; CARIO R., *Justice restaurative, op. cit.*, p. 103 ; BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *Droit et Société*, n°38, 1998, pp. 91-107 ; DANET J., *Défendre, op. cit.*, p. 77.

⁴²⁶ CARTUYVELS Y., DIGNEFFE F., KAMINSKI D., "Droit pénal et déformalisation", in DE MUNCK J., VERHOEVEN M. (dir.), *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, De Boeck Université, 1997, p. 220 ; MINCKE C., "Les nouveaux modes de traitement des conflits pénaux : vers de nouvelles temporalités pénales", in GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, pp. 599-615.

⁴²⁷ Ces statistiques ont néanmoins une portée explicative limitée. En effet, elles ne précisent pas quels types de contentieux sont classés parmi ces infractions « de faible gravité ». Source : ministère de la Justice. Statistiques disponibles sur Internet : <http://www.stats.justice.gouv.fr/pdf/2003/dlactp/p3penpq.pdf> (consultées le 6 décembre 2005).

⁴²⁸ DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité : la décision correctionnelle en temps réel*, CNRS UPRA 34, Mission de recherche « Droit et Justice », 1999, p. 87 et s.

⁴²⁹ MILBURN P., "La réparation pénale : entre incivilités et éducatibilité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°29, 1997, pp. 121-133.

⁴³⁰ DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité, op. cit.*, p. 89.

⁴³¹ « Derrière la prolifération de ces nouveaux dispositifs judiciaires, peut se décoder, selon une vision pessimiste de l'interventionnisme pénal, l'accroissement d'un contrôle de proximité sur des populations « à risques », bien plus qu'une proximité relationnelle à l'égard des justiciables en général. Combinée aux dispositifs locaux de prévention, une justice moins formelle et plus rapide permet en effet un quadrillage pénal plus serré et plus constant de populations à risques dont une partie échappait à l'appareil pénal ». CARTUYVELS Y., MARY P., "Justice de proximité ou proximité de la justice ? Etats des lieux en Belgique", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe, op. cit.*, p. 113 ; MARY P., "Le travail d'intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l'Etat social : dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, *op. cit.*, pp. 325-347.

le biais d'un élargissement du filet pénal et d'un rétrécissement de ses mailles⁴³². Ce mécanisme encouragerait une intervention accrue du système judiciaire et l'application de peines alternatives à des populations qui échappaient jusqu'alors au contrôle pénal⁴³³. En définitive, les procédures alternatives aux poursuites permettraient à l'institution judiciaire d'absorber le surplus d'affaires à traiter grâce à des filières moins coûteuses, plus rapides et moins respectueuses des droits de la défense. A l'inverse, et de manière totalement inégalitaire, l'orientation en troisième voie viserait à préserver l'image sociale des délinquants disposant d'un « *capital symbolique lié à une position de pouvoir réel ou supposé* »⁴³⁴.

D'autres auteurs adoptent cependant une position plus nuancée, parmi lesquels J. FAGET. Certes, l'auteur considère que la médiation illustre « *la perversité d'un processus qui, en même temps qu'il euphémise l'intervention pénale, sous la figure consensuelle de la médiation, renforce son emprise* »⁴³⁵. Toutefois, l'Etat n'aurait ni les moyens ni la volonté de réprimer la « *misère du monde* », expression qu'il emprunte à P. BOURDIEU⁴³⁶. Au lieu de considérer que l'Etat poursuit une stratégie délibérée d'asservissement pénal des populations jugées problématiques, on peut d'ailleurs penser, *a contrario*, que les hommes de gouvernement se trouvent sommés par les règles du jeu politique et par l'opinion publique d'intervenir pour régler des conflits ou des déviances que la société ne veut ou ne peut plus prendre en charge. Dans cette hypothèse, c'est relativement contraint que l'Etat réinvestirait la totalité de ses missions régaliennes, après avoir longtemps laissé, en dépit d'une rhétorique républicaine et centralisatrice, la charge du traitement de la petite délinquance à la communauté ou aux acteurs sociaux⁴³⁷. C'est finalement la puissante demande sociale d'ordre et de sécurité qui expliquerait le renforcement de l'emprise pénale de l'Etat. Les voies adoptées pour y répondre semblent d'ailleurs appropriées s'agissant d'un certain nombre de conflits d'ordre relationnel pour lesquels la distance et l'abstraction de la justice traditionnelle sont notoirement inadaptées⁴³⁸. Les alternatives aux poursuites, sans offrir une réponse durable aux situations sociales révélées par les infractions, favorisent l'orientation des personnes en difficulté vers des instances de traitement social et évitent aux justiciables un parcours pénal stigmatisant⁴³⁹. Dans de nombreux cas, cette nouvelle forme de justice se manifeste effectivement sous une forme plus douce, plus humaine, plus proche des justiciables⁴⁴⁰. Les travailleurs

⁴³² SNACKEN S., "Surpopulation des prisons et sanctions alternatives", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, op. cit., pp. 367-401.

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité*, op. cit., p. 94 et s.

⁴³⁵ Il considère néanmoins que la philosophie qui sous-tend la médiation n'est pas sans effet sur les mécanismes judiciaires. « *Si elle ne transforme pas fondamentalement les logiques d'asservissement judiciaire, elle pourra au moins faire naître l'idée qu'il existe d'autres manières de gérer les dissensions. L'emprise du pénal en sera diminuée* ». FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, op. cit., p. 74.

⁴³⁶ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., 192.

⁴³⁷ *Supra* n°52 et s.

⁴³⁸ FAGET J., *Accès au droit et médiation*, op. cit., p. 100 et s.

⁴³⁹ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 136. Les médiations et rappels à la loi observés à Nantes en 2000 illustrent les potentialités de telles mesures. Outre la restauration du dialogue au sein de familles ou entre des protagonistes placés dans une relation de proximité, elles permettent bien souvent aux médiateurs ou délégués du procureur d'orienter les personnes en difficulté sociale vers des institutions susceptibles de les aider (A.S.E., C.C.A.S., etc.). POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 49.

⁴⁴⁰ « *Si le discours de la proximité « cache » - on pourrait dire aussi « comporte » - des réalités de fonctionnement centralisé du système, si le discours de la médiation « dissimule » - ou « s'accompagne » - d'une extension quantitative, de la réponse judiciaire, on voudrait proposer ici, pour dégager les enjeux des pratiques nouvelles, une position plus pragmatique – mais comportant également une dimension théorique -, qui consiste en un mot à mettre en doute l'idée selon laquelle le pénal serait forcément déshumanisant. Le discours de la pénalisation du social est en effet fondé sur ce présupposé, dont on peut se demander s'il est suffisamment interrogé* ». WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la

sociaux qui y sont associés valorisent à cet égard une « *socialisation du pénal* »⁴⁴¹. Enfin, ces alternatives n'étendent pas systématiquement le champ du contrôle pénal. Malgré les dérives que la composition pénale laissait supposer, cette procédure vise essentiellement à désengorger les audiences correctionnelles⁴⁴².

Si ces différentes considérations tendent à invalider les argumentations des tenants de la criminologie critique, il ne faut écarter les potentialités, même virtuelles, des alternatives aux poursuites en termes de pénalisation du social⁴⁴³. S'agissant tout d'abord de la composition pénale, certaines juridictions font figure d'exception en réservant la procédure à des contentieux qui n'auraient donné lieu à aucune poursuite⁴⁴⁴. Ce dispositif peut donc conduire, si les acteurs locaux l'envisagent ainsi, à une extension du champ d'intervention du parquet⁴⁴⁵. Par ailleurs, la circulaire du 16 mars 2004 préconise d'employer les compositions pénales en cas d'échec des procédures alternatives de l'article 41-1 du Code de procédure pénale, ce qui tend à valider l'hypothèse d'une filière pénale spécifique pour la petite délinquance urbaine. Dans cette hypothèse, la composition pénale vient contribuer indirectement à l'extension du filet pénal car là où les alternatives de l'article 41-1 permettaient à de petits délinquants « *d'échapper au cercle vicieux de la pénalisation, la composition pénale les positionne en candidat pour un tel parcours* »⁴⁴⁶. Au-delà, en multipliant les occasions de traitement pénal des petites infractions, elle détourne ces situations de toute autre forme de traitement (social, sanitaire, pédagogique)⁴⁴⁷. Par exemple, l'usage de cannabis est réduit à sa seule dimension pénale⁴⁴⁸. Le risque est alors de voir la société civile compter chaque jour davantage sur la pénalisation pour régler des déviances ou des conflits qu'elle aurait pourtant la capacité de régler en son sein⁴⁴⁹.

Comme l'indique J. FAGET, « *la pénalisation sociale serait davantage le fruit d'une intégration par capillarité des logiques pénales, d'une colonisation des esprits que la résultante d'un passage en force* »⁴⁵⁰. Le consensus sur la nécessité de réprimer les petites et moyennes infractions, fût-ce par une justice « *soft* », alimente un processus qui conduit à faire de la fonction de justice un « *élément de régulation macro-sociale* »⁴⁵¹. Le développement des réponses pénales alternatives pour les infractions mineures incite les services de sécurité des grands magasins, les bailleurs, les transporteurs, les municipalités ou encore l'Education nationale à porter plainte plus systématiquement⁴⁵². Sûres qu'une

ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., p. 30.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Les premières évaluations des pratiques locales font ressortir cette diversion et l'absence d'extension du filet pénal. La circulaire du 16 mars 2004 précise d'ailleurs que « *la mesure de composition pénale, d'une « densité » particulière compte tenu de sa spécificité procédurale, de son contenu et ses effets juridiques, doit être exclusivement réservée aux affaires qui auraient pu faire l'objet d'une citation devant le tribunal correctionnel* ». DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, op. cit., p. 123 ; MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 134 ; LEBLOIS-HAPPE J., "De la transaction pénale à la composition pénale", op. cit.

⁴⁴³ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 138.

⁴⁴⁴ Ibid., p. 28.

⁴⁴⁵ Ibid., p. 109.

⁴⁴⁶ Ibid., p. 109 et s.

⁴⁴⁷ « *Le développement d'une telle filière comporte dès lors la potentialité d'inscrire dans un processus de carrière pénale des contrevenants dont la problématique est fondamentalement sociale, psychologique ou sanitaire* ». Ibid., p. 138.

⁴⁴⁸ Ibid., p. 137.

⁴⁴⁹ Ibid., p. 135.

⁴⁵⁰ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 192.

⁴⁵¹ COMMAILLE J., *Territoires de justice*, op. cit., p. 37.

⁴⁵² MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 138.

réponse pénale sera donnée (rappel à la loi, composition pénale, etc.), ces organisations sont tentées de déporter la fonction dissuasive et la gestion des illégalismes vers les services judiciaires⁴⁵³. Plutôt que de régler certaines difficultés en interne, de remettre en cause leur fonctionnement et de s'interroger sur leurs responsabilités respectives, elles se « déchargent » des problèmes en les « *judiciarisant* » ou en les « *policierisant* »⁴⁵⁴. « *La démultiplication de l'appareil pénal accompagne de la sorte le mouvement de judiciarisation des rapports sociaux et lui offre des opportunités de trouver un espace de réalisation. Elle fonctionne comme un aimant où la responsabilité et la sanction pénales apparaissent comme les réponses uniques et indispensables à toute forme d'illégalismes, même les plus insignifiants en termes d'ordre public* »⁴⁵⁵. La nouvelle rédaction de l'article 40-1 du Code de procédure pénale issue de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 ne saurait démentir ces assertions. Sans substituer un système de légalité des poursuites, le principe de l'opportunité des poursuites devient un principe « *sous surveillance* »⁴⁵⁶ ou, selon les termes d'un procureur de la République, un « *principe de légalité de la réponse pénale* »⁴⁵⁷. Le classement sans suite doit devenir l'exception, justifié uniquement « *lorsque les circonstances particulières liées à la commission des faits* » l'exigent. Les alternatives aux poursuites, plutôt que d'être mobilisées au service d'une justice plus « *douce* », apparaissent comme le moyen de systématiser la réponse pénale.

421. Conclusion. Si le développement des alternatives aux poursuites contribue potentiellement au renforcement de l'emprise pénale de l'Etat, il serait péremptoire d'y voir une stratégie politique délibérée de contrôle des populations marginalisées. Ce sont sans doute davantage des effets de contexte, notamment le durcissement de la demande sociale de sécurité et son instrumentalisation par la classe politique, qui expliquent l'abandon d'une philosophie restaurative au profit d'une systématisation de la réponse pénale. Cet argument vaut pour les autres formes de diversification de la réponse pénale. En aval des poursuites s'affirment désormais des peines d'un type nouveau, qui misent tout autant sur l'implication des auteurs, la participation de la communauté et la resocialisation des délinquants.

§2- La diversification des peines

422. Une extension de la gamme des peines. Pour faire face à la population carcérale et favoriser une politique pénale véritablement axée sur la resocialisation des délinquants, les pouvoirs publics n'ont eu de cesse de diversifier les peines : sursis avec mise à l'épreuve, jours-amende, peines complémentaires ou accessoires, travail d'intérêt général, etc. Dans leur ensemble, toutes visent à réduire le nombre d'incarcérations et à répondre par des moyens plus adaptés aux caractéristiques contemporaines de la délinquance. Il serait fastidieux et d'un intérêt limité de présenter ici dans les détails

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ MOUHANNA C., "Coproduction, cohérence ou concurrence ? Réflexions sur la coopération élus/policiers en matière de sécurité", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., p. 112.

⁴⁵⁵ MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V., *Enjeux et usages de la composition pénale*, op. cit., p. 139.

⁴⁵⁶ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 37-69 ; PRADEL J., "Vers un « *aggiornamento* » des réponses de la procédure pénale à la criminalité. Apports de la loi n°2004-224 du 9 mars 2004 dite Perben II", *JCP*, éd. G., 2004, I, 132, pp. 823-828.

⁴⁵⁷ FELTZ F., "La nouvelle action publique", *R. pénit.*, 2003, n°3, p. 470.

chacune de ces peines. Pour poursuivre dans la voie d'un approfondissement de la question de l'emprise pénale de l'Etat, il semble plus judicieux de concentrer l'attention sur celles qui ont vocation à être exécutées dans et à l'aide de la société civile. Ces peines interrogent en effet sur l'éventualité d'un adoucissement de la répression, voire d'un retrait de la puissance publique en la matière. Pour se prononcer sur cette question, plusieurs exemples sont susceptibles de guider la réflexion : le travail d'intérêt général (A), le stage de sensibilisation à la sécurité routière (B), le stage de citoyenneté (C) et la sanction éducative concernant les mineurs de dix à treize ans (D).

A. Le travail d'intérêt général

423. Les effets escomptés du travail d'intérêt général (T.I.G.). Sous le nom de « *Community service orders* », le travail d'intérêt général est apparu pour la première fois en 1972 en Angleterre avant de se répandre dans la plupart des Etats⁴⁵⁸. Après une phase d'expérimentation dans six régions pilotes durant l'année 1982⁴⁵⁹, c'est la loi du 10 juin 1983 qui a introduit cette nouvelle peine en droit français⁴⁶⁰. Selon l'article 131-8 du Code pénal, il s'agit d'un « *travail non rémunéré au profit d'une personne morale de droit public ou d'une association habilitée* »⁴⁶¹. Lorsque l'intéressé donne son consentement, les magistrats fixent dans la limite de dix-huit mois (douze mois à compter du 31 décembre 2006), le délai pendant lequel le travail devra être exécuté (art. 131-22 C.P.). Ils fixent également la durée du travail, comprise entre 40 et 210 heures. Les modalités du T.I.G. sont déterminées par le juge de l'application des peines ou par le juge des enfants lorsqu'il s'agit d'un mineur. Dans ce dernier cas, les travaux doivent être adaptés à son âge et présenter un caractère formateur (art 20-5 al 2 Ord. 1945). Le juge de l'application des peines détermine l'organisme au profit duquel le travail sera effectué, les travaux à réaliser et les horaires de travail (R.131-23 C.P.). Un responsable est désigné pour assurer la direction et le contrôle technique du travail (R. 131-30 CP). L'organisme au profit duquel le travail a été accompli délivre en fin de mesure une attestation certifiant l'exécution du travail (R.131-34 C.P.)⁴⁶².

⁴⁵⁸ PRADEL J., "Travail d'intérêt général et médiation pénale. Aspects historiques et comparatifs", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, op. cit. ; TAYLOR I., "Le Community service order en Angleterre : exposé et critiques", in *ibid.*, pp. 303-323 ; TOMIC-MALIC M., "Le travail d'intérêt général en Europe", in *Le travail d'intérêt général à 10 ans, le résultat en vaut la peine*, Ministère de la Justice, 1994, pp. 21-39.

⁴⁵⁹ Bobigny, Besançon, Bordeaux, Clermont, Colmar, Nancy. LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 393.

⁴⁶⁰ BOULOC B., *Pénologie*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2005, p. 281 ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 798 et s.

⁴⁶¹ Le T.I.G. peut être prononcé par la juridiction de jugement à titre principal pour un délit puni de l'emprisonnement, commis par un majeur ou un mineur de plus de seize ans (art. 20-5 Ord. 1945) et, depuis la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, pour les graffitis urbains (art. 322-1 et s. C.P.). La juridiction de jugement peut également prononcer un sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (art. 132-54 C.P.), ou l'ordonner comme peine complémentaire lorsqu'il s'agit d'un délit de conduite en état d'ivresse ou d'une contravention de cinquième classe. Pour les délits de droit commun, le juge de l'application des peines peut également convertir une peine d'emprisonnement inférieure ou égale à six mois en un sursis avec obligation d'accomplir un travail d'intérêt général (art. 132-57 C.P.). LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 393 et s. ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 747.

⁴⁶² Si le condamné ne respecte pas ses obligations, il commet un délit autonome qui l'expose à un emprisonnement d'une durée maximale de deux ans et à une amende de 30 000€ (art. 434-42 C.P.). S'il s'agit d'un sursis-T.I.G., le juge de l'application des peines peut prolonger le délai d'accomplissement du T.I.G. ou révoquer le sursis et ordonner l'exécution de la peine en totalité ou pour une partie.

Plusieurs vertus lui sont généralement attribuées. Il est perçu comme un moyen de réduire le nombre de courtes peines d'emprisonnement, celles-ci étant jugées coûteuses et criminogènes⁴⁶³. Il donne au délinquant la possibilité de payer concrètement sa dette envers la société en se rendant utile. La réinsertion par le travail est perçue comme une technique efficace en matière de prévention de la récidive. Enfin, exécuté dans la communauté, ce travail est appréhendé comme un outil pour renforcer le lien social. Il autorise une contribution positive de la société et assure la visibilité sociale de la peine⁴⁶⁴. Les T.I.G. se justifient donc par une conception utilitariste de la peine⁴⁶⁵. Rétributif pour les uns, pédagogique pour les autres, le T.I.G. est généralement plébiscité par la population⁴⁶⁶, au point de devenir « *la star* » des alternatives à l'incarcération⁴⁶⁷. Dès les premières années, cette peine a connu une progression fulgurante⁴⁶⁸. Cette croissance s'est poursuivie jusqu'à la fin du XX^e siècle, avec une augmentation de 83.3% entre le 1^{er} janvier 1994 et le 1^{er} janvier 1999⁴⁶⁹.

424. Des évaluations mitigées. Malgré les espoirs placés dans cette nouvelle peine, les évaluations réalisées au début des années 1990 ont souligné l'impact relatif de la réforme. En premier lieu, certains professionnels ont fait montre de quelques résistances pour appliquer le T.I.G. Ce fut notamment le cas des services hospitaliers, des SAMU ou des casernes de pompiers peu désireux d'accueillir les condamnés à des T.I.G. routiers⁴⁷⁰. En 1988, les travaux proposés émanaient pour 68% des collectivités publiques et pour 24% des associations⁴⁷¹. Les professionnels de l'enfance délinquante refusant de le considérer comme un dispositif véritablement éducatif, les mineurs de 16 à 18 ans étaient sous représentés parmi les condamnés à ce type de peine⁴⁷². Le recours au T.I.G. n'a pas donné lieu à la définition d'une politique cohérente à l'échelle des tribunaux et tout reposait en général sur la sensibilité personnelle des acteurs⁴⁷³. Bien d'autres critiques furent énoncées, notamment l'uniformisation et la bureaucratisation des pratiques, la standardisation des populations, l'absence de rotation des structures d'accueil et des modalités d'exécution bâclées⁴⁷⁴. Par ailleurs, les critères d'affectation des condamnés

⁴⁶³ CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", in *Le travail d'intérêt général à 10 ans, le résultat en vaut la peine*, op. cit., pp. 43-72.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ FAGET J., "L'enfance « modèle » du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", in *Le travail d'intérêt général à 10 ans, le résultat en vaut la peine*, op. cit., pp. 101-122.

⁴⁶⁶ FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, op. cit.

⁴⁶⁷ FAGET J., "L'enfance « modèle » du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", op. cit., p. 102.

⁴⁶⁸ Le nombre de T.I.G. a augmenté de 144.3% entre 1984 et 1985. Cette peine représentait 1% des condamnations en 1985, 3% en 1992. KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", in *Le travail d'intérêt général à 10 ans, le résultat en vaut la peine*, op. cit., pp. 73-82 ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, op. cit., p. 155.

⁴⁶⁹ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, op. cit., p. 252.

⁴⁷⁰ Pourtant, lorsque la personne a été condamnée pour un délit prévu par le Code de la route ou des infractions énumérées aux articles 221-6-1, 222-19-1, 222-20-1, 434-10 du Code pénal, le « *T.I.G. routier* » doit de préférence être exécutée dans un établissement spécialisé dans l'accueil des blessés de la route. FAGET J., "L'enfance « modèle » du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", op. cit. ; CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", op. cit.

⁴⁷¹ CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", op. cit. ; KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", op. cit. ; BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., op. cit., p. 283.

⁴⁷² CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", op. cit. ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 113.

⁴⁷³ FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", op. cit.

⁴⁷⁴ FAGET J., "L'enfance « modèle » du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", op. cit.

ont quelque peu perverti la vocation du T.I.G.⁴⁷⁵. Au détriment de ses perspectives éducatives, c'est le critère géographique qui l'a emporté, c'est-à-dire la proximité du lieu de travail et du domicile du condamné⁴⁷⁶. Les recherches ont souligné un processus de dilution de l'aspect éducatif de la sanction⁴⁷⁷. Les pratiques n'ont laissé aux logiques sociales et éducatives d'intégration sociale qu'une place extrêmement restreinte, la simple mise au travail comptant davantage que sa nature⁴⁷⁸. Au début des années 1990, les tâches d'entretien (nettoyage ou menues réparations) représentaient ainsi plus de 70% des travaux exécutés⁴⁷⁹. Enfin, le délai moyen entre la condamnation et le début d'exécution est passé de deux mois en 1988 à un peu plus de six mois en 1992⁴⁸⁰. Certains auteurs se sont donc montrés sceptiques sur l'impact du T.I.G. en termes de réinsertion⁴⁸¹. Au-delà, les recherches ont souligné le risque d'un traitement pénal inégalitaire, les populations bénéficiant de ce type de peine étant plus insérées socialement et professionnellement que la population pénale dans son ensemble. Durant les années 1980, les condamnés à un T.I.G. disposaient en quasi-totalité d'un domicile (92% en 1988)⁴⁸². Les étrangers et les toxicomanes étaient sous-représentés et la part de chômeurs a particulièrement diminué (71% en 1985 à 59% en 1988)⁴⁸³.

425. La régression du nombre de T.I.G. prononcés depuis la fin des années 1990. En 2003, le rapport d'une mission parlementaire confiée à J.-L. WARSMANN s'est inquiété du recul du nombre de T.I.G.⁴⁸⁴. 9 246 T.I.G. ont été prononcés comme peine principale en 2001, soit une baisse de 26.5% en cinq ans⁴⁸⁵. En 2003, ils représentaient moins de 1.8% du total des peines prononcées⁴⁸⁶, contre 3.15% en 1996⁴⁸⁷. La diminution des sursis-T.I.G. fut quant à elle de 23.8% en cinq ans, avec 8 996 peines de ce type en 2001⁴⁸⁸. La mise à exécution du T.I.G. est de plus en plus tardive, la transmission de la décision au greffe du juge de l'application des peines étant en moyenne de 7 mois⁴⁸⁹. D'après la Cour des comptes, les difficultés rencontrées dans les années 1980 n'ont guère évolué. Si des expériences innovantes ont vu le jour⁴⁹⁰, elle dénonce le réseau limité de partenaires

⁴⁷⁵ Ibid.

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 132.

⁴⁷⁹ CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", op. cit. ; KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", op. cit. ; BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., op. cit., p. 283.

⁴⁸⁰ KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", op. cit.

⁴⁸¹ CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", op. cit.

⁴⁸² Ibid. ; KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", op. cit. Des évaluations belges établissent le même constat. V. notamment SNACKEN S., "Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi ? L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990", *Sociologie et Sociétés*, vol. 33, n°1, 2001, pp. 107-137.

⁴⁸³ Ibid.

⁴⁸⁴ WARSMANN J.-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire auprès de D. PERBEN, avril 2003, p. 30 et s.

⁴⁸⁵ Ibid., p. 31.

⁴⁸⁶ Les Chiffres-clés de la Justice.

⁴⁸⁷ Ibid.

⁴⁸⁸ WARSMANN J.-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, op. cit., p. 31.

⁴⁸⁹ Ibid., p. 33.

⁴⁹⁰ On peut citer à cet égard le « T.I.G.-dialogue citoyen » initié depuis la fin de l'année 1999 dans le département des Yvelines. Les condamnés sont réunis durant trois jours, sur le temps d'exécution de leur peine, pour dialoguer avec des élus, des agents des services publics (policiers, pompiers, etc.), et pour échanger sur les droits et devoirs de chacun, sur le rôle des institutions. Pour une présentation détaillée, v. DELBOS V., "Le travail d'intérêt général (TIG) comme instrument pour restaurer le dialogue civique après le délit", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, op. cit., pp. 95-109.

susceptibles d'accueillir des publics difficiles, le manque de personnels d'encadrement, etc.⁴⁹¹. Quelques points positifs sont néanmoins soulignés. Le T.I.G. remporte un succès croissant dans le cadre de la justice des mineurs : 3568 T.I.G. et sursis T.I.G. en 2003 (4.32% de l'ensemble des mesures et sanctions pénales) pour 3053 en 2002 (3.57%) et 2859 en 2001 (3.32%)⁴⁹². A l'encontre des arguments assimilant le T.I.G. à une peine pour personnes socialement insérées, la Cour des comptes précise également, sans présenter cependant de chiffres précis, que les bénéficiaires de T.I.G. sont essentiellement condamnés pour des problèmes liés à la toxicomanie ou à l'alcoolisme⁴⁹³.

Pour relancer ce type de peine, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 a permis à la juridiction de jugement de fixer préalablement la durée de l'emprisonnement ou l'amende encourue en cas d'inexécution de la peine (art. 131-9 CP)⁴⁹⁴. Cette réforme présente l'avantage de renforcer la pédagogie de la peine, le condamné comprenant clairement ce à quoi il s'expose, de mieux marquer la sévérité de la sanction en montrant à quelle peine d'emprisonnement la peine alternative se substitue et de faciliter la sanction du condamné sans avoir à engager de nouvelles poursuites⁴⁹⁵. Pour renforcer l'effectivité de cette peine, l'administration pénitentiaire a également fixé des objectifs chiffrés aux directions régionales⁴⁹⁶. Mais le nombre de postes que les partenaires sont susceptibles de fournir ne sont pas extensibles et d'autres mesures sont venues concurrencer le T.I.G., notamment les travaux non rémunérés dans le cadre d'une composition pénale⁴⁹⁷.

426. La question du renforcement de l'emprise pénale de l'Etat. A l'instar des alternatives aux poursuites, la question se pose de savoir si le T.I.G., au lieu de se substituer aux courtes peines d'emprisonnement, ne s'applique pas à des délinquants qui n'auraient pas été sanctionnés précédemment par une privation de liberté. En réalité, l'objectif de substitution n'est pas atteint. Les caractéristiques des populations condamnées démontrent que le T.I.G. est davantage considéré comme un mode de diversification des sanctions que comme une véritable alternative⁴⁹⁸. Il remplace souvent des peines moins restrictives de liberté comme l'amende, le sursis ou la mise à l'épreuve⁴⁹⁹. Au-delà de la question du « *net widening* », il induit parfois un renforcement de la répression. Le risque de voir tomber le sursis en cas d'inexécution imparfaite du sursis-T.I.G. est souvent sans

⁴⁹¹ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, *op. cit.*, p. 120 et s.

⁴⁹² Chiffres-clés de la justice.

⁴⁹³ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, *op. cit.*, p. 120 et s.

⁴⁹⁴ Avant cette réforme, les magistrats n'étaient guère convaincus par le T.I.G. prononcé comme peine principale et privilégiaient le sursis-T.I.G. La part des T.I.G. prononcés comme peines principales est passé de 71% en 1985 à 48% en 1988. Le sursis-T.I.G. présentait à l'inverse l'intérêt d'être révocable rapidement et de pouvoir signifier au délinquant dès le jugement les risques encourus en cas de violation des obligations imposées. CIRBA L., "Le travail d'intérêt général. Peine et société", *op. cit.* ; KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", *op. cit.* ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, *op. cit.*, p. 193 et s. ; FAGET J., "L'enfance « modèle » du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", *op. cit.* ; DETRAZ S., "Le prononcé anticipé des peines : une procédure ante delictum en expansion", *Droit pénal*, 2005, n°5, pp. 6-12.

⁴⁹⁵ DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, pp. 754-755 ; Contra v. notamment DETRAZ S., "Le prononcé anticipé des peines : une procédure ante delictum en expansion", *op. cit.*

⁴⁹⁶ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, *op. cit.*, p. 120 et s.

⁴⁹⁷ *Ibid.*, p. 122.

⁴⁹⁸ FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, *op. cit.* ; SNACKEN S., "Surpopulation des prisons et sanctions alternative", in *ibid.* ; BELLIS P., "La sous-utilisation du travail d'intérêt général : chiffres et processus", *RD pén. crim.*, 1999, n°9-10, pp. 1005-1040.

⁴⁹⁹ En 1988, ce sont les vols-recels et les infractions à la circulation qui donnaient majoritairement lieu au prononcé d'un T.I.G., infractions qui ne comptent pas parmi les plus sanctionnées par de l'emprisonnement. KENSEY A., "Le travail d'intérêt général. La mesure d'une peine", *op. cit.* ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 156.

proportion réelle avec les faits ayant justifié la condamnation⁵⁰⁰. Un échec imputable au condamné est souvent ressenti par les magistrats comme doublement répréhensible, avec pour conséquence probable une décision plus sévère que celle qui aurait été infligée initialement⁵⁰¹. Dans tous les pays occidentaux, le T.I.G. n'a pas réussi à contrecarrer l'accroissement de la population carcérale. Vu les effets pervers de la révocation, certains auteurs l'appréhendent même comme un des facteurs de cet accroissement⁵⁰². Certes, en France, ces effets pervers semblent contrariés par la répulsion générale des juges de l'application des peines et des travailleurs sociaux à sanctionner les manquements, au point que certains évoquent « *un simulacre de contrôle* »⁵⁰³. S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la réforme de 2004, l'assouplissement de la procédure de révocation est néanmoins susceptible de renforcer, à terme, le nombre d'incarcérations des condamnés défaillants.

B. Le stage de sensibilisation à la sécurité routière

427. La recherche de nouveaux moyens d'action contre les infractions au Code de la route. Cette nouvelle sanction pénale peut-être qualifiée d'hybride car il s'agit à la fois d'une alternative aux poursuites (art. 41-1 2° C.P.P.), d'une obligation du sursis avec mise à l'épreuve (art. 132-45 15° C.P.) et, depuis la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, d'une peine au sens strict du terme. Elle est applicable en matière contraventionnelle (art. 131-16 C.P.) et à titre complémentaire pour de nombreux délits au Code de la route et pour les délits d'homicide ou de blessures involontaires commis par un conducteur (art. 222-19-1, 222-20-1, 221-6-1, 223-1 C.P.). Elle est exécutée par le condamné à ses frais dans un délai de six mois et le coût du stage ne peut dépasser le montant de l'amende encourue pour les contraventions de troisième classe (R.131-11-1 C.P.). La durée du stage ne peut excéder cinq jours. Selon l'article R.223-5 du Code de la route, la formation est destinée « *à éviter la réitération des comportements dangereux* ». La formation doit comprendre un enseignement portant sur les facteurs généraux de l'insécurité routière et un ou plusieurs enseignements spécialisés dont l'objet est d'approfondir l'analyse de situations ou de facteurs générateurs d'accidents de la route (art. R223-6 C.R.). Elle peut inclure un entretien avec un psychologue et un enseignement pratique de conduite. Une attestation de fin de stage est remplie par les formateurs agréés par le préfet. Ce dispositif d'origine prétorienne s'est développé dans un contexte de durcissement de la réaction pénale à l'encontre de conducteurs désormais considérés comme de véritables délinquants. Son fondement n'est pas pour autant rétributif et le stage de sensibilisation vise assurément la prévention de la récidive. Dans une perspective qualitative, il s'agit d'axer l'intervention judiciaire sur la prise de conscience et la responsabilisation des conducteurs sur leurs conduites à risque. Néanmoins, elle partage avec la nouvelle sanction de stage de citoyenneté le fait de ne pouvoir être appréhendée de manière univoque.

⁵⁰⁰ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 112.

⁵⁰¹ SNACKEN S., "Surpopulation des prisons et sanctions alternative", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, op. cit.

⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ Cette réticence s'explique par le fait que ces acteurs ne souhaitent pas faire courir le risque d'un emprisonnement à des jeunes dont la personnalité est fragile et qui ont commis des infractions d'une faible gravité pour lesquelles ils n'auraient probablement pas été envoyés en prison. FAGET J., "L'enfance « modèle » du travail d'intérêt général. Bilan d'une décennie d'expérimentation sans conscience (1984-1994)", op. cit.

C. Le stage de citoyenneté

428. Le champ d'application et le déroulement du stage. Institué par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, le stage de citoyenneté est à la fois une peine principale alternative à l'incarcération (art. 131-5-1 C.P.), une peine complémentaire⁵⁰⁴, une obligation du sursis avec mise à l'épreuve (art. 132-45, 18° C.P.), une alternative aux poursuites (art. 41-1, 2° C.P.P.) et une mesure de composition pénale (art. 41-1, 2° C.P.P.). Il s'adresse aux majeurs et aux mineurs de plus de treize ans (art. 20-4-1 Ord. 1945) qui consentent à l'exécuter. S'il est prononcé par une juridiction de jugement, son inexécution par le condamné constitue un délit autonome puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000€ d'amende (art. 434-41 C.P.). Comme pour le T.I.G., la juridiction de jugement peut fixer la durée de l'emprisonnement ou le montant de l'amende dont le juge de l'application des peines pourra ordonner la mise à exécution en tout ou partie (art. 131-9 C.P.). La durée du stage, qui ne peut excéder un mois, est fixée selon les cas par le parquet ou le siège en tenant compte des obligations familiales, sociales et professionnelles du délinquant majeur, des obligations scolaires et de la situation familiale du condamné mineur (R. 131-36 C.P.). La durée journalière de formation ne peut dépasser six heures et doit, pour les mineurs, être adaptée à leur âge et à leur personnalité (R.131-36 C.P.). Les déclinaisons locales des stages de citoyenneté sont placées sous le contrôle de délégués du procureur, des services pénitentiaires d'insertion et de probation ou, pour les mineurs, des services de la protection judiciaire de la jeunesse (R 131-37 et R 131-41 C.P.). Dans un premier temps, le service ou la personne chargé de la mise en œuvre du stage reçoit la personne concernée. Les objectifs du dispositif et les conséquences éventuelles en cas de manquement lui sont présentés (R.131-39 C.P.). Le stage se déroule ensuite sur la base de sessions collectives, continues ou discontinues, qui se composent d'un ou plusieurs modules de formation adaptés à la personnalité des condamnés et à la nature de l'infraction commise. Les modules peuvent être élaborés avec le concours des collectivités territoriales, des administrations publiques (Education nationale, etc.), des personnes morales de droit privé ou des personnes physiques participant à des missions d'intérêt général (associations de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, associations d'accès au droit, etc.). Au terme du stage, avant d'adresser son rapport au magistrat concerné, le service chargé de le mettre en œuvre reçoit le condamné s'il est mineur, accompagné de ses parents ou des personnes qui en ont la charge. Cet entretien vise à établir un bilan du déroulement du stage et à vérifier que ses objectifs ont été atteints (R. 131-44 C.P.).

429. Le contenu du stage. Ce nouvel outil est né de l'ambition politique de mieux sanctionner les auteurs d'infractions racistes ou antisémites en nette augmentation⁵⁰⁵. Selon l'article R. 131-35 du Code Pénal, l'objet du stage est de rappeler les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine sur lesquelles est fondée la société. Il doit faire prendre conscience au condamné de sa responsabilité pénale et civile, des devoirs qu'implique la vie en société et favoriser sa réinsertion sociale. Lorsqu'il s'agit d'une personne condamnée pour une infraction commise avec la circonstance

⁵⁰⁴ Cette peine complémentaire vise certains délits, notamment ceux pour lesquels existe la circonstance aggravante de racisme (violences, art. 222-45 4° C.P. ; discriminations, art. 225-19 6° C.P. ; vols, art. 311-14 6° C.P. ; extorsions, art. 312-13 6° C.P. ; destructions et dégradations, art. 322-15 5° C.P.), ou des contraventions (art. 131-16 8° C.P.).

⁵⁰⁵ DESPORTES F., LE GUNHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 750.

aggravante de racisme, le stage doit être l'occasion de rappeler à l'intéressé l'existence des crimes contre l'humanité, notamment ceux commis pendant la seconde guerre mondiale. Selon la circulaire du 16 mars 2004, le stage de citoyenneté doit remplir trois objectifs. Le premier est la prise de conscience par l'auteur du risque pénal encouru (gravité particulière de l'acte, peines prévues par la loi, conséquence de la récidive). La circulaire invite des magistrats, des policiers et des gendarmes à participer aux modules prévus à cet effet. Le deuxième objectif est la prise de conscience par l'auteur « *de la signification de l'acte au regard des valeurs de la République mais aussi de l'histoire contemporaine* ». Les intervenants envisagés sont alors des magistrats, des enseignants et des « grands témoins ». Enfin, le stage doit faire prendre conscience, grâce à l'intervention d'élus locaux, de représentants de services publics ou d'enseignants de « *l'atteinte portée à la bonne entente entre les citoyens, tout particulièrement au niveau d'une commune, d'un quartier ou d'un établissement scolaire* ».

430. Eléments d'appréciation du stage de citoyenneté. Puisqu'il s'agit d'un dispositif récent, il n'est guère possible de procéder à une description plus précise, d'en chiffrer l'utilisation au plan local ou de tenter d'en évaluer l'impact en termes de lutte contre la délinquance. Sur le principe, on ne peut évidemment reprocher au législateur d'expérimenter de nouvelles réponses pénales fondées sur une pédagogie de la loi, d'adapter toujours plus finement l'intervention judiciaire aux circonstances et aux caractéristiques des infractions de faible gravité. Cette nouvelle sanction présente l'avantage d'associer un vaste panel d'intervenants extérieurs et contribue ainsi à revivifier une forme de prise en charge sociétale. Cela étant, la question se pose à nouveau d'un éventuel élargissement du filet pénal. Plusieurs scénarios sont envisageables quant à son utilisation en tant qu'alternative aux poursuites. Si l'on ne peut invalider d'emblée l'hypothèse d'un évitement des poursuites, l'exemple de ses prédécesseurs laisse supposer qu'il contribuera davantage à réduire le nombre de classements sans suite. Il pourra également remplacer des rappels à loi lorsque ceux-ci n'apparaîtront pas comme une mise en garde suffisante. Si la participation de la société civile ne peut être que saluée, ces nouvelles réponses risquent de contrecarrer les efforts destinés à revivifier les prises en charges sociétales. Appuyées sur les ressources judiciaires pour exister, elles évitent aux acteurs sociaux de s'interroger sur la manière de répondre par eux-mêmes, en amont de la commission des infractions, aux questions posées par la difficulté du « vivre ensemble ». Lorsqu'il est prononcé comme peine, il est d'ores et déjà possible d'avancer, sans grand risque, qu'il est peu probable que le stage de citoyenneté parvienne à s'imposer en tant qu'alternative à l'emprisonnement. Il n'est pas certain en effet que les magistrats du siège, lorsqu'ils envisagent une peine d'emprisonnement, considèrent cette sorte de rappel à la loi renforcé comme un substitut suffisamment sévère. L'hypothèse d'une substitution aux sursis simples semble plus plausible. Enfin, le fait de ne pas respecter les obligations du stage pouvant être sanctionné par une peine d'emprisonnement, il est possible, dans les mêmes conditions que le T.I.G., que le délinquant finisse par subir une peine d'emprisonnement supérieure à la peine qui aurait été prononcée initialement. Selon les usages locaux, le stage de citoyenneté pourra donc être placé au service d'un adoucissement ou, à l'inverse, d'un durcissement de la réponse pénale.

D. La sanction éducative

431. Une prise en charge pénale des infractions commises par les mineurs de dix à treize ans. En principe, le tribunal pour enfant ne peut jamais condamner un mineur de treize ans mais seulement le soumettre à une mesure éducative⁵⁰⁶. En permettant au tribunal de prononcer des « sanctions éducatives » à l'encontre des mineurs d'au moins dix ans, la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a donc introduit une innovation majeure. Cette sanction présente un caractère *sui generis* intermédiaire entre la peine et la mesure éducative⁵⁰⁷. Elle met fin à l'antinomie classique entre éducation et répression⁵⁰⁸. Les sanctions éducatives ont pour objet « *d'apporter une réponse mieux adaptée aux faits commis par les mineurs et à leur personnalité lorsque les mesures éducatives apparaissent insuffisantes et que le prononcé d'une peine constituerait une sanction trop sévère* »⁵⁰⁹. Le ministère de la Justice préconise ce type de sanction pour les mineurs de dix à treize ans pour lesquels il est « *nécessaire d'apporter une réponse judiciaire plus ferme* », notamment lorsqu'ils ont déjà été poursuivis, fait l'objet d'une admonestation ou d'autres mesures éducatives. Selon l'article 15-1 de l'Ordonnance de 1945, plusieurs obligations peuvent être prononcées, voire cumulées : confiscation d'un objet détenu ou appartenant au mineur et ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit ; interdiction de paraître, pour une durée qui ne saurait excéder un an, dans les lieux dans lesquels l'infraction a été commise ; interdiction, pour une durée maximale d'un an, d'entrer en relation avec la victime, les coauteurs ou les complices ; mesure d'aide ou de réparation ; obligation de suivre un stage de formation civique. 331 sanctions éducatives ont été prononcées en 2003, la plupart consistant en des réparations, 758 en 2004, soit une progression de 129%⁵¹⁰.

432. Une déclinaison : le stage de formation civique. Le décret n°2004-31 du 5 janvier 2004 définit le stage de formation civique comme une activité de formation visant à faire prendre conscience aux mineurs condamnés « *de leur responsabilité pénale et civile, ainsi que des devoirs qu'implique la vie en société* » et « *à favoriser leur insertion sociale* »⁵¹¹. Les stages se déroulent sous la forme de courts modules consacrés chacun à un thème particulier se rapportant à l'organisation sociale et aux valeurs civiques : justice, police, santé, école, collectivité, transport, défense nationale, sécurité civile, respect d'autrui, citoyenneté, etc⁵¹². La formation doit être réalisée par des adultes qui,

⁵⁰⁶ Selon l'article 15 de l'Ordonnance du 2 février 1945, le tribunal peut simplement prononcer, par décision motivée, cinq mesures : la remise aux parents, au tuteur, à la personne qui en a la garde ou à une personne digne de confiance ; le placement dans une institution d'éducation ou de formation ; le placement dans un établissement médical ou médico-pédagogique, la remise aux services de l'A.S.E. ; le placement dans un internat approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire. BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 366.

⁵⁰⁷ DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 638.

⁵⁰⁸ CORNUS-LE PUIL L., "L'enfant. Un adulte en miniature ou un être en devenir ? Plaidoyer pour une approche globale du phénomène délinquant", *R. pénit.*, 2004, n°2, pp. 285-312.

⁵⁰⁹ Circulaire du 7 novembre 2002, Présentation des dispositions portant réforme du droit pénal des mineurs et de certaines dispositions de droit pénal spécial résultant de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, NOR : JUSD0230177C, *B.O.M.J.*, n°88, 2002.

⁵¹⁰ DELABRUYERE D., HARAL C., "L'activité des tribunaux pour enfants en 2003", *Infostat Justice*, n°76, 2004 ; Les chiffres-clés de la justice, 2005.

⁵¹¹ Décret n°2004-31 du 5 janvier 2004 relatif à la sanction éducative de stage de formation civique, *J.O.* n°8 du 10 janvier 2004, p. 841 et s.

⁵¹² Circulaire du 28 septembre 2004 relative à la mise en œuvre de la sanction éducative de stage de formation civique, NOR : JUSF0450113C, *B.O.M.J.*, n°95, 2004.

par leur profession ou leur engagement associatif, ont qualité pour transmettre les éléments de connaissance de la vie en société et témoigner de leur importance dans la vie quotidienne (fonctionnaires de police, magistrats, médecins, élus, etc.)⁵¹³. Pour permettre des rencontres et des échanges entre des jeunes présentant des parcours voisins, le stage est collectif⁵¹⁴. Sa durée ne peut excéder trente jours de formation en sessions continues ou discontinues d'une durée journalière maximum de six heures⁵¹⁵. Il doit être réalisé rapidement après la condamnation et regrouper autant que possible des mineurs présentant les mêmes caractéristiques d'âge et de parcours. Un entretien préalable réunissant le mineur, ses parents ou le responsable de l'établissement à qui le mineur est confié, vise à expliciter le jugement, les objectifs du stage, son déroulement et à rappeler que la non-exécution du stage peut entraîner le placement du mineur. Un nouvel entretien doit avoir lieu en fin de mesure pour en dresser le bilan et évaluer avec le mineur ce qu'il en a retenu. Un rapport de fin de stage est ensuite adressé au juge des enfants et au procureur.

433. Eléments d'appréciation de la sanction éducative. D'après la circulaire du 7 novembre 2002, ces « *sanctions éducatives apparaissent en réalité comme des sanctions que les parents du mineur délinquant pourraient être amenés à mettre eux-mêmes en œuvre, mais qui sont prononcées par l'autorité judiciaire se substituant à une autorité parentale défaillante* ». Si le ministère insiste sur la parenté entre la sanction éducative, qui n'est pas une peine au sens strict, et les sanctions parentales, cette nouvelle sanction n'est pas sans lien avec les peines au sens classique du terme. Certaines sanctions éducatives présentent un caractère punitif et se rapprochent des peines qui peuvent être proposées à l'égard des mineurs d'au moins treize ans ou des majeurs (la confiscation, l'interdiction de paraître dans certains lieux ou de rencontrer la victime, etc.)⁵¹⁶. Si leur finalité éducative a été reconnue par le Conseil constitutionnel⁵¹⁷, elles ressemblent davantage, hormis le stage de formation civique, à des mesures de protection de la société, à de simples mesures restrictives de liberté, qu'à des mesures pédagogiques permettant au jeune de prendre conscience de son acte⁵¹⁸. Par ailleurs, cette sanction est inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire jusqu'à la date d'expiration de la mesure ou à la majorité de l'auteur. En cas de non-respect par le mineur des sanctions prononcées, le tribunal pour enfants pourra décider une mesure de placement dans une institution médicale ou médico-pédagogique, un établissement de formation et d'éducation ou un internat. S'il est évidemment nécessaire d'expérimenter de nouvelles réponses face à une délinquance juvénile de plus en plus problématique, on retrouve ici le risque d'un élargissement du filet pénal et d'une pénalisation accrue des mineurs délinquants. La question n'est pas posée sur la manière dont les acteurs sociaux et les institutions d'éducation pourraient trouver en eux-mêmes les moyens de renforcer la prise en charge des mineurs déviants.

⁵¹³ *Ibid.*

⁵¹⁴ Le nombre de participants est compris entre six et huit mineurs par module.

⁵¹⁵ La juridiction doit fixer la durée du stage en prenant en compte les obligations scolaires et la situation familiale du mineur. La circulaire du 28 septembre 2004 encourage une durée de formation de trois à cinq jours sur une période inférieure à deux mois.

⁵¹⁶ DESPORTES F., LE GUNHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 639.

⁵¹⁷ Décision n°2002-460 DC du 22 août 2002.

⁵¹⁸ HUYETTE M., *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, Dunod, 3^e éd., 2003, p. 431 ; CORNUS-LE PUIL L., "L'enfant. Un adulte en miniature ou un être en devenir ?", op. cit.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

434. Conclusion. Qu'il s'agisse des alternatives aux poursuites ou des nouvelles peines qui viennent d'être évoquées, il n'est guère possible de reprocher au législateur de tenter de remédier, par des moyens renouvelés, aux dysfonctionnements du système pénal. Dans leur principe, toutes participent au réinvestissement de l'institution judiciaire dans le règlement d'un contentieux qu'elle avait pour ainsi dire déserté. Toutes s'imprègnent de la philosophie réhabilitative en recherchant par des méthodes innovantes à favoriser une pédagogie de la loi, la responsabilisation des délinquants et à terme leur réinsertion. Toutes manifestent le souci d'impliquer davantage la société civile et les victimes dans le traitement des petites infractions qui exacerbent particulièrement leur sentiment d'insécurité et le dérèglement du lien social. Cela étant, ces nouveaux modes de réaction pénale sont ambivalents. Leurs promoteurs ne sont pas toujours investis dans des stratégies qui permettent à ce modèle émergent de justice de respecter les principes qui le particularisent. Ces principes entrent en tension avec une politique pénale qui mise sur la certitude et la célérité des peines, voire parfois sur leur sévérité. A bien des égards, le mouvement de diversification des alternatives aux poursuites et des peines s'inscrit dans une perspective punitive. Il opère un renforcement des pouvoirs de l'institution judiciaire et notamment des magistrats les plus dépendants de l'Exécutif, les procureurs de la République. Au-delà, cette ambition de systématisation de la réaction pénale introduit une logique quantitative de gestion des flux. Face à l'exigence politique de « tolérance zéro », les agents de l'institution judiciaire, mais aussi de la police et de la gendarmerie, sont conduits à soumettre leurs nouvelles méthodes et leurs nouveaux outils de travail aux exigences d'une rationalité gestionnaire qui leur impose de démontrer leur efficacité répressive. La proximité des policiers ne doit pas seulement rassurer la population et restaurer le lien social, mais se mettre au service de la certitude de l'arrestation. Les magistrats ne doivent pas seulement adapter leurs réponses aux nouvelles caractéristiques de la délinquance et contribuer à la pacification sociale, mais lutter contre l'impunité et assurer la visibilité de l'action punitive de la justice. L'objectif d'amender, dans une perspective qualitative, les méthodes et les outils des administrations régaliennes risque alors de s'effacer derrière l'ambition politique de décupler leur puissance.

Chapitre 3

Un interventionnisme pénal croissant

435. Un surinvestissement étatique dans le champ de la répression. Investis dans une stratégie de « tolérance zéro »¹, les hommes politiques qui se sont succédés aux commandes de l'Etat ont considéré qu'ils devaient renforcer la répression de la délinquance. Dans cette optique, ils ont cherché à perfectionner et à intensifier l'action des administrations régaliennes. En révisant la répartition territoriale des forces de police, en modernisant les méthodes et les outils des institutions en charge de la répression, ils espèrent accroître la dissuasion, la détection, la poursuite et le jugement des infractions. Les réformes successivement engagées s'inscrivent dans un processus d'optimisation de la réactivité des agents de répression (Section 1). Plus encore, les gouvernants ont considéré que la rénovation du système de justice pénale devait s'accompagner d'une extension des prérogatives des administrations régaliennes. Ils ont progressivement étendu leur sphère d'influence, développé les pouvoirs des agents placés sous l'autorité de l'Exécutif, amplifié le contrôle et la sanction des délinquants condamnés. Poursuivant un « *efficientisme* »² pénal, ils tentent d'accélérer et d'affermir la réponse pénale en supprimant des garanties procédurales et substantielles. Au risque de restreindre les droits et libertés fondamentaux des citoyens, ils ont démultiplié l'emprise pénale de l'Etat (Section 2).

Section 1- L'optimisation de la réactivité des agents de répression

436. La réforme des outils et des méthodes des administrations régaliennes au service du décuplement de la réaction pénale. La crise de légitimité et d'efficacité affectant les institutions judiciaires et policières résulte en partie de l'inadéquation de leurs modes d'organisation et d'action, notamment dans le traitement de la petite et moyenne délinquance. Pour remédier aux insuffisances de l'Etat en matière de détection et de sanction des infractions, les gouvernants ont procédé à de nombreuses réformes. Dans l'optique d'améliorer la détection des infractions, ils se sont efforcés de rationaliser et de techniciser les modes d'intervention de la police et de la gendarmerie nationales (§1). En aval, pour limiter l'engorgement de la justice et lui permettre de répondre de manière systématique et rapide aux infractions élucidées, ils ont amendé le processus judiciaire (§2).

¹ *Supra* n°366 et s.

² BARATTA A., "Droits de l'homme et politique criminelle", *Déviance et Société*, vol. 23, n°3, 1999, pp. 239-257.

§1- L'amélioration de l'efficacité policière

437. Des réformes essentiellement axées sur l'efficacité répressive des forces de l'ordre.

Si la police et la gendarmerie ont renoué leurs modes d'action pour répondre, dans une optique qualitative, à la demande sociale de sécurité, cette stratégie accompagne des réformes tournées vers l'efficacité répressive. Trois orientations principales caractérisent ce mouvement de réforme. Les institutions policières déploient une stratégie offensive de « reconquête » du territoire (A). Elles adoptent une logique de gestion des risques criminels destinée à anticiper, pour mieux les combattre, les activités délictueuses (B). Elles recourent à de nouvelles méthodes de management pour améliorer les résultats de leurs personnels de terrain (C).

A. Une stratégie de « reconquête du territoire »

438. Une stratégie offensive. Pour améliorer le taux d'élucidation des forces de police et assurer la visibilité de l'action répressive, les pouvoirs publics ont suivi deux orientations principales. D'une part, ils ont tenté de répartir les agents au plus près des besoins (1). D'autre part, ils ont constitué des unités spécialisées chargées de réprimer spécifiquement certaines formes de délinquance (2). Si ces tactiques ont le vent en poupe, elles présentent quelques effets pervers susceptibles de contrecarrer les résultats escomptés (3).

1- Le redéploiement des services de police et des unités de gendarmerie

439. Le redéploiement territorial de la police et de la gendarmerie nationale. La France est globalement bien dotée en effectifs par rapport à ses voisins européens. A la fin des années 1990, Le ratio forces de sécurité/population était d'environ un pour 252 en France, un pour 283 en Italie, un pour 296 en Allemagne, un pour 380 au Royaume Uni et un pour 310 en moyenne en Europe³. Si le nombre de policiers et de gendarmes n'a cessé de croître⁴, la carte de répartition des forces dans l'espace n'a guère évolué depuis la loi du 23 avril 1941. Quelques redéploiements ont bien été effectués pour tenir compte des conséquences de l'urbanisation⁵. Ces transferts sporadiques n'ont pas suffi à renverser les inégalités de répartition sur le territoire. Les forces de l'ordre sont localisées

³ Données de la Direction Générale de la Police Nationale, citées in CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, op. cit., p. 18.

⁴ G. DEFERRE procède au recrutement de 10 000 policiers supplémentaires en 1981. GLEIZAL J.-J., *La police, le cas des démocraties occidentales*, Paris, P.U.F., 1993, p. 334 et s. C. PASQUA y ajoutera 5000 postes pour la période 1995-1999. Cette progression ne s'est pas interrompue depuis. La loi 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a prévu la création de 13500 emplois sur la période 2002-2007. Il s'agit là d'une tendance internationale puisque depuis les années 1980, la plupart des pays industrialisés ont augmenté de 50% leurs services de police. CHALOM M., LEONARD L., *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, op. cit., p. 38 et s.

⁵ En 1983, un premier protocole d'accord entre les Directions générales de la police et de la gendarmerie nationales (D.G.P.N. et D.G.G.N.) a donné lieu à un certain nombre de transferts des zones de police vers les zones de gendarmerie (157 communes) et inversement (357 communes). La loi du 21 janvier 1995 et ses textes d'application (décrets n°96-227 et n°96-628 du 19 septembre 1996) ont posé les principes d'une nouvelle répartition des tâches entre les deux forces de sécurité. Selon ces textes, le régime des zones de police doit s'appliquer lorsque la population est supérieure à 20 000 habitants et lorsque les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines. Mais ces règles de répartition n'ont reçu aucune application concrète. *Ibid.*, p. 21 et s.

dans les départements les moins criminogènes⁶. Les départements ruraux disposent de plus d'effectifs que les villes nouvelles ou les quartiers périphériques des grandes agglomérations⁷. La répartition géographique des personnels est donc inversement proportionnelle aux besoins. Le taux d'élucidation de la police et de la gendarmerie s'en ressent. Il est passé, avec des variations très fortes suivant les contentieux, de 51% en 1950 à 27.5% en 2000⁸. Pour renforcer la présence policière sur le terrain, le gouvernement de L. JOSPIN s'est engagé, lors du Conseil de sécurité intérieure du 27 avril 1998, à transférer 250 communes en zone de gendarmerie et 38 communes en zone de police sur une période de trois ans⁹. L'opposition farouche des élus locaux et des parlementaires concernés, associée à celle des syndicats policiers, conduira à l'abandon de la réforme dès janvier 1999¹⁰. Le Premier ministre développera alors une approche plus pragmatique, fondée sur un examen au cas par cas, en concertation avec les élus locaux¹¹. Cette stratégie sera reprise en 2002 par N. SARKOZY qui, en attribuant des primes aux policiers concernés par la réforme, facilitera le déblocage des oppositions syndicales¹². Depuis 2002, une trentaine de décrets ont procédé à des transferts entre les zones de police et de gendarmerie. Les avancées restent néanmoins modestes. Pour ne pas attiser la contestation des élus locaux, le ministre a écarté toute fermeture de brigades de gendarmerie en milieu rural, ce qui empêche de redéployer les gendarmes en direction des zones périurbaines¹³. En octobre 2003, un rapport sénatorial a donc fait état de la persistance des décalages entre les effectifs disponibles et les besoins¹⁴. Vu les difficultés pour réformer en profondeur la carte policière, d'autres biais ont été utilisés par les ministres de l'Intérieur successifs. Pour soutenir les policiers à l'occasion d'évènements exceptionnels ou de situations de crise, N. SARKOZY a créé une réserve civile composée de retraités¹⁵. Lors des émeutes urbaines de novembre 2005, ces réservistes ont effectué

⁶ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 29. En 1998, pour 1000 habitants, les dix départements les plus criminogènes avaient par rapport aux dix départements les moins criminogènes un taux de délinquance de voie publique 4.5 fois plus élevé pour un nombre à peine plus élevé de policiers et gendarmes (2.38 contre 2.22). CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, op. cit., p. 16.

⁷ Ibid.

⁸ ROCHE S., "La répression en panne ?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

⁹ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 243 et s.

¹⁰ Des manifestations de protestation ont été organisées dans plusieurs villes. Le maire d'une petite commune rurale, Fontenay-le-Comte en Vendée, a réuni une coordination de défense des commissariats de police. A l'appel des syndicats de police, des milliers de policiers ont manifesté le 18 novembre 1998 et le 23 janvier 1999 dans les rues de Paris. L'opposition des syndicats de police s'explique en partie parce que les petits commissariats de province constituent des postes attrayants pour des fonctionnaires souhaitant finir leur carrière dans leur région d'origine. DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 244 ; MONJARDET D., "Professionnalisme et médiation de l'action policière", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 21-49.

¹¹ DIEU F., *Politiques publiques de sécurité*, op. cit., p. 247 ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 33.

¹² Si la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 contient l'engagement de redéployer les forces de sécurité, le ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 29 octobre 2002, a précisé qu'il n'y aurait pas de redéploiement imposé par l'administration centrale mais des décisions ponctuelles définies de façon déconcentrée par les préfets sur la base d'une concertation avec les élus locaux. Circulaire du 29 octobre 2002 relative au redéploiements territoriaux entre police nationale et gendarmerie nationale NOR INTC0200198C. Disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/bc_lois_decrets/02-00198/02-00198.pdf (consultée le 15 novembre 2005) ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 257.

¹³ DIEU F., "Réformer l'offre de sécurité dans les territoires ruraux français", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 105-126.

¹⁴ DE MONTESQUIOU A., *L'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure*, Rapport d'information n°25 fait au nom de la commission des Finances, Sénat, 2003, p. 23. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr> (consulté le 20 mars 2005).

¹⁵ Décret n°2003-1395 du 31 décembre 2003 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile de la police, *J.O.* n°2, 3 janvier 2004, p. 187 et s. ; Circulaire du 16 juin 2004 relative à la mise en œuvre de la réserve civile de la police nationale, NOR : INTC0400075C. Disponible sur Internet : http://interieur.gouv.fr/rubriques/b/b5_lois_decrets/04-00075/INTC0400075C.pdf (consultée le 30 novembre 2005).

des missions de surveillance et se sont chargés de l'accueil des victimes¹⁶. Parallèlement, des tâches assumées jusqu'alors par la police ou la gendarmerie ont été progressivement déléguées à la police municipale (objets trouvés, contrôle du stationnement, sorties d'école, etc.) et à l'administration pénitentiaire (transfert des prisonniers, surveillance des détenus hospitalisés). Les forces de l'ordre se déchargent de ce qu'elles considèrent être des « charges indues » pour se concentrer sur leurs missions principales¹⁷.

Ces différentes réformes montrent que les gouvernants mesurent l'adéquation de la répartition des effectifs à partir de critères essentiellement quantitatifs, qu'ils mésestiment de ce fait la dimension qualitative de la présence policière. Le processus de redéploiement occulte la question du maintien des policiers les plus expérimentés dans les zones sensibles. En vertu des règles générales de la fonction publique, les plus âgés obtiennent les postes les plus prisés, qui généralement ne se trouvent pas dans les zones les plus criminogènes¹⁸. Ce sont donc les jeunes recrues qui sont envoyées dans les zones les plus difficiles avec la volonté, sitôt affectés, d'amorcer un retour vers leur région d'origine¹⁹. Cet empressement ne favorise pas leur implication dans la vie des quartiers, ce qui est plus que problématique s'agissant des policiers de proximité²⁰. Le transfert de charges comme la surveillance des sorties d'école interroge tout autant sur l'impact réel de la doctrine de la proximité. C'est justement ce type de tâches qui participe à l'insertion des policiers dans le tissu local et qui contribue à la visibilité de l'action policière. Il offre une occasion d'établir un dialogue avec les enfants, les adolescents, mais aussi leurs familles. Ce désinvestissement est d'autant plus paradoxal qu'il intervient dans un contexte d'augmentation des violences scolaires dans et autour des établissements scolaires²¹. Certes, depuis plusieurs années, on assiste à un renversement de tendance. La police est non seulement conviée à surveiller les abords des écoles, mais aussi à intervenir dans les établissements sensibles à l'occasion de permanences police-justice²². Néanmoins, il s'agit rarement d'une présence quotidienne et préventive en phase avec les préceptes de la proximité. Aux abords des établissements scolaires, les contacts avec la police prennent davantage la forme de déploiements spectaculaires²³. A l'instar du corps policier, le ministre de l'Intérieur, et ses prédécesseurs avant lui, se montrent favorables à des interventions « musclées », quand bien même celles-ci affecteraient l'action quotidienne des policiers de proximité. Cette appréciation explique la mobilisation accrue des forces de maintien de l'ordre dans les opérations de sécurité publique.

¹⁶ Déclaration du ministre de l'Intérieur aux préfets le 28 novembre 2005. Disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c1_le_ministre/c13_discours/2005_11_28_Discours_aux_prefets (consulté le 30 novembre 2005).

¹⁷ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 240.

¹⁸ MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

¹⁹ BODY-GENDROT S., *Les villes face à l'insécurité*, op. cit., p. 211 et s. ; CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, op. cit., p. 55 ; MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", op. cit.

²⁰ MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", op. cit.

²¹ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 212.

²² Circulaire n°2006-125 du 16 août 2006, *Prévention et lutte contre la violence en milieu scolaire*, B.O.E.N., n°31 du 31 août 2006 ; "Police au lycée : une idée fixe qui lasse", *Libération*, 21 décembre 2005.

²³ C'est ainsi que les policiers ont procédé le 6 janvier 2005 à des contrôles massifs d'identité autour des établissements scolaires sensibles. En dépit des critiques des syndicats d'enseignants, de magistrats et même de certains syndicats policiers dénonçant une opération de communication et la stigmatisation des quartiers difficiles, le ministre de l'Intérieur a demandé à ses services qu'ils multiplient ces opérations ciblées. Instruction du 21 mars 2005 relative au plan national contre les violences aux personnes, NOR INTR0500037C, Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consultée le 24 décembre 2005). V. également la circulaire n°2006-125 du 16 août 2006, *Prévention et lutte contre la violence en milieu scolaire*, op. cit.

440. L'utilisation des services de maintien de l'ordre dans les opérations de sécurité publique. En 1998, le rapport de R. CARRAZ et de J.-J. HYEST soulignait combien les unités spécialisées dans le maintien de l'ordre, composées de 17 000 gendarmes mobiles et de 15 000 C.R.S., étaient sous-utilisées et leurs effectifs surdimensionnés²⁴. Les rapporteurs dénonçaient le nombre de fonctionnaires disponibles, mais inactifs, ou simplement postés devant les immeubles officiels pour effectuer une garde statique²⁵. Paradoxalement, ce sont les policiers affectés à la sécurité publique qui effectuaient alors les deux tiers des opérations de maintien de l'ordre²⁶. Lors du Conseil de sécurité intérieure du 19 avril 1999, le gouvernement s'est donc engagé à rectifier cette situation en mobilisant les C.R.S. et les gendarmes mobiles là où la délinquance et les violences urbaines sont les plus importantes. Dans le cadre d'une stratégie dite de « fidélisation », il s'agissait d'affecter ces personnels à des tâches suivies de surveillance dans des espaces publics déterminés²⁷. La réforme sera néanmoins de faible ampleur. Elle n'a concerné que douze départements et 1500 C.R.S. travaillant seulement les jours ouvrables²⁸. Quant à l'implication des 1500 gendarmes mobiles prévus initialement, la Direction générale de la gendarmerie nationale (D.G.G.N.) a refusé, sauf circonstances exceptionnelles, qu'ils accomplissent des tâches de sécurisation en zone de police²⁹. Très coûteuse, cette politique de « fidélisation » sera amendée par N. SARKOZY en 2002³⁰. Dans l'idée du ministre, les C.R.S. devaient rester une force de maintien de l'ordre susceptible d'être expédiée à tout moment selon les souhaits des préfets³¹. Depuis les violences urbaines de novembre 2005, il souhaite néanmoins en faire « *un instrument de reconquête du terrain* »³². L'affectation de C.R.S. dans les banlieues sensibles constituerait le plus sûr moyen de mettre en œuvre la police de proximité³³. Pour reconquérir le territoire, les ministres de l'Intérieur ne se sont pas contentés d'accroître le nombre de policiers et de gendarmes. Ils ont installé des services spécialisés chargés d'intensifier la répression.

²⁴ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 35.

²⁵ CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, op. cit., p. 47 ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 35.

²⁶ En 1995, la sécurité publique a assuré 63% des missions d'ordre public et 79% en 1999. La raison principale de ce dysfonctionnement s'explique par le fait que les préfets ont une autorité directe sur les forces de police au niveau départemental, ce qui n'est pas le cas pour les C.R.S. ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 57.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, op. cit., p. 47 ; ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 58.

³⁰ Le ministre de l'Intérieur a bien souhaité confier à ces agents des missions de sécurisation et la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 a conforté cette nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles. Cela étant, le ministre parle désormais de « zonalisation » et non plus de « fidélisation », ce changement terminologique impliquant une moindre attention aux tâches de sécurité publique. ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 237.

³¹ Dans une circulaire du 18 septembre 2003 relative au renforcement du concours des forces mobiles de la police nationale et de la gendarmerie nationale aux services territoriaux dans la lutte contre l'insécurité, le ministre a précisé qu'il fallait engager l'essentiel du potentiel de ces forces dans la lutte contre les violences urbaines et la délinquance de voie publique. Les décisions d'emploi des unités mobiles doivent privilégier les missions de sécurisation dans les départements et les circonstances où la pression de la délinquance est encore trop forte et notamment dans les grandes agglomérations qui bénéficiaient auparavant des unités dites « *fidélisées* ».

³² Discours aux préfets du 28 novembre 2005, op. cit.

³³ Entretien paru à *La Gazette des communes*, 21 novembre 2005, p. 13.

2- La création de services spécialisés

441. La création d'unités spécialisées dans la lutte contre la délinquance urbaine. Ces nouvelles unités sont particulièrement nombreuses. Des Brigades régionales d'enquêtes et de coordination (B.R.E.C.) quadrillent la grande couronne parisienne, les villes de Lille et de Rouen depuis 1991 pour surveiller les individus repérés judiciairement comme susceptibles d'être dangereux³⁴. La Brigade de répression des actions violentes (B.R.A.V.) vise, depuis sa création en 1992, le démantèlement des bandes, l'identification et l'interpellation des casseurs dans l'agglomération lyonnaise³⁵. Des sûretés départementales interviennent dans treize des départements les plus sensibles depuis 1995 pour combler le manque d'unités judiciaires dans les circonscriptions dépassées par les violences urbaines et les trafics locaux³⁶. Sur l'ensemble du territoire interviennent enfin 300 Brigades anti-criminalité (B.A.C.) auxquelles se sont ajoutées dans les départements d'Ile-de-France des unités départementales chargées de leur apporter ponctuellement leur concours dans les cités difficiles³⁷. Ces brigades guettent le flagrant délit. Au-delà, elles manifestent la puissance de frappe de la police lors d'interventions délicates dans les quartiers sensibles ou de manifestations urbaines violentes. A cet effet, elles disposent d'armes, létales ou non létales, de plus en plus sophistiquées : flash-ball, gaz incapacitants, armes à impulsion électrique, etc. Tous les gouvernements ont démontré leur faveur pour ce type d'intervention. Comme l'indique une circulaire du ministère de l'Intérieur du 24 octobre 2002, « *la recherche du flagrant délit doit constituer un objectif essentiel tant dans le cadre de la surveillance générale de voie publique que dans l'exploitation systématique des procédures par les services qui en sont saisis* »³⁸.

442. La coordination des forces de l'ordre et des autres administrations : l'exemple des groupes d'intervention régionaux (G.I.R.). Les dispositifs de coordination entre la police, la gendarmerie et d'autres administrations (douanière, fiscale, etc.) ne sont pas nouveaux³⁹. Nés d'une circulaire interministérielle du 22 mai 2002, les G.I.R. constituent une version remaniée des opérations ciblées répressives (O.C.R.) lancées par D. VAILLANT dans quatorze circonscriptions de police en février 2001⁴⁰. Pour contrecarrer le manque de synergie entre les différents services de l'Etat, cet instrument local de coordination réunit des policiers chargés de la sécurité publique, de la police judiciaire et des renseignements généraux, des agents des administrations douanière, fiscale, de la

³⁴ FELKAY M., *Les interventions de la police dans les zones de cités urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 213-227 ; BOUSQUET R., *Insécurité : nouveaux enjeux*, op. cit., p. 23.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ BOUSQUET R., *L'insécurité : nouveaux enjeux*, op. cit., p. 34.

³⁷ LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, Paris, La documentation française, 1998, p. 100 et s. ; BOUSQUET R., *L'insécurité : nouveaux enjeux*, op. cit., p. 33 et s. ; MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité*, op. cit.

³⁸ Circulaire du 24 octobre 2002 relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance, NOR INTC0200195C. Disponible sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consultée le 15 novembre 2002).

³⁹ On peut notamment citer la Brigade nationale d'enquêtes économiques (B.N.E.E.) créée en 1948 pour lutter contre le marché noir et les infractions économiques et les Comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (C.O.L.T.I.) créés en 1997.

⁴⁰ Ces opérations étaient placées sous la responsabilité d'équipes régionales d'enquête mutualisant ponctuellement les compétences de la police judiciaire, de la gendarmerie, des douanes, des services fiscaux, etc. Elles avaient pour cible l'économie souterraine, la lutte contre les « bandes » et « l'appropriation de certains territoires urbains » ; JEAN J.-P., "Les Groupes d'intervention régionaux (GIR), un objet juridique désormais mieux identifié", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°1, pp. 59-64.

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, du travail et de l'emploi⁴¹. Sorte de « *task force* » mobilisable en urgence ou en soutien aux forces spécialisées de police, les G.I.R. ont reçu comme champ d'action prioritaire la lutte contre l'économie souterraine dans les quartiers sensibles⁴². Selon la circulaire du 22 mai 2002, « *il s'agit d'agir contre la délinquance sous tous ses aspects en utilisant l'ensemble des moyens législatifs et réglementaires, non seulement au plan pénal, mais également fiscal, douanier ou administratif* ». Elle confère à ces groupes des missions de police administrative⁴³ et de police judiciaire⁴⁴.

Vingt-huit Groupes ont été installés dans vingt-et-une régions et dans chaque département d'Ile de France⁴⁵. Un G.I.R. a également été installé à Paris en septembre 2003 pour lutter spécifiquement contre le travail illégal, les contrefaçons et les « *organisations criminelles d'envergure* »⁴⁶. Chaque groupe rassemble entre six et dix personnes qui peuvent recourir, pour des opérations particulières, à des personnels « ressources » de chaque administration⁴⁷. 287 policiers et gendarmes y travaillaient à plein temps début 2005⁴⁸. A la différence des services classiques de la police et de la gendarmerie, qui ont une compétence territoriale limitée, les G.I.R. sont dotés d'une compétence *ratione loci* plus large, dépendante des frontières régionales. Ils sont rattachés soit à un service régional de police judiciaire (S.R.P.J.) soit à une Section Recherche de la gendarmerie nationale⁴⁹. Leur installation n'est pas allée sans susciter des critiques au sein de la doctrine, notamment parce que leur structure et leur mode de fonctionnement soulèvent la question d'une éventuelle atteinte au principe de séparation

⁴¹ LAMBERT T., TURPIN D. (dir.), *Les groupes d'intervention régionaux*, Paris, L'Harmattan, 2005 ; LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, pp. 267-282.

⁴² Selon les termes de la loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, ils sont « *destinés à lutter contre la délinquance violente, les trafics illicites et l'économie souterraine, en particulier dans les quartiers sensibles. Ces groupes seront associés à la lutte intérieure contre les réseaux d'immigration clandestine. Ils permettront de conjuguer l'action des services de police et de gendarmerie avec celle des douanes, des services fiscaux et des services de la concurrence et de la répression des fraudes ainsi que des directions du travail et de l'emploi. Les groupes d'intervention régionaux prendront en charge les délits commis par les gens du voyage lorsqu'ils présenteront les caractéristiques justifiant l'intervention de plusieurs administrations, notamment fiscale* ». LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *op. cit.*, p. 269.

⁴³ Renseignement préalable à une action répressive déterminée, mise en œuvre de moyens importants d'ordre public pour lutte contre les incendies répétés et organisés de véhicules. *Ibid.*

⁴⁴ Enquêtes de police judiciaire visant la lutte contre l'économie souterraine et toute les formes de criminalité organisée frappant indistinctement les milieux urbains et ruraux (les vols par ruse contre les personnes âgées, les agressions à domicile, les vols à la voiture bélier ou à main armée commises notamment par des équipes itinérantes). *Ibid.*

⁴⁵ JEAN J.-P., "Les Groupes d'intervention régionaux (GIR), un objet juridique désormais mieux identifié", *op. cit.*

⁴⁶ LE FUR M., *Les groupes d'intervention régionaux*, Rapport d'information n°1098 déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, Assemblée Nationale, octobre 2003, p. 7. Disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr> (consulté le 12 janvier 2005).

⁴⁷ La structure du Groupe est hiérarchisée à un double niveau. Le premier niveau est constitué par la structure permanente appelée Unité d'organisation et de commandement (U.O.C). Il s'agit de la structure de conception, de direction et de décision des actions du G.I.R. Elle comprend, outre le chef du groupe et son adjoint, de policiers (dont un issu des R.G.), de militaires de la gendarmerie, d'un fonctionnaire des impôts et d'un fonctionnaire des douanes. Le second niveau est constitué par les personnels « ressources » spécialisés dont les compétences sont nécessaires pour confondre les personnes qui entretiennent l'économie souterraine.

⁴⁸ ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 244.

⁴⁹ Dans la première hypothèse, ils sont dirigés par un commissaire de police ayant comme adjoint un militaire de la gendarmerie. Dans le second cas, la situation est inversée avec à la tête du Groupe un officier de gendarmerie et comme adjoint un fonctionnaire de police. Globalement, la répartition est paritaire entre la police et la gendarmerie. En province, on compte onze G.I.R. dirigés par un policier et dix par un gendarme. En Ile-de-France, les sept G.I.R., qui ont une assise départementale, sont dirigés par un policier. LE FUR M., *Les groupes d'intervention régionaux*, Rapport d'information n°1098, *op. cit.*, p. 4.

des pouvoirs⁵⁰. La circulaire du 22 mai 2002 prévoit que « *le GIR intervient dans chaque département à l'initiative conjointe et sur la base d'un diagnostic commun, du préfet et du procureur de la République* ». Elle pose donc le principe d'une co-saisine d'un service de police par une autorité administrative et une autorité judiciaire. Lorsqu'un arbitrage est nécessaire, se sont le préfet de région et le procureur général qui prennent les décisions, autrement dit des responsables nommés en conseil des ministres à la discrétion du gouvernement. « *Les priorités de police judiciaire, et pas seulement de sécurité publique, se trouvent donc placées sous haute surveillance du pouvoir exécutif* »⁵¹. Sous l'effet d'une simple circulaire, le préfet participe désormais à la mise en œuvre de pouvoirs réservés au parquet par le Code de procédure pénale. Il dispose d'un accès à des procédures pourtant couvertes par le secret de l'enquête et de l'instruction⁵². Le procureur de la République serait dès lors « *simplement appelé à jouer un rôle de caution à la mise en œuvre d'un service de police et d'une politique sécuritaire qui lui échappent* »⁵³.

S'il est sans doute encore bien tôt pour mesurer les résultats des G.I.R., seize mois après la réforme, une première évaluation de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a souligné l'efficacité de ce nouveau dispositif⁵⁴. Selon les statistiques du ministère de l'Intérieur pour l'année 2005, les G.I.R. ont participé à 729 opérations, interpellé 5 496 individus et constaté un total de 11 769 infractions pénales, douanières ou fiscales⁵⁵. Cela étant, des voix discordantes se font entendre et évoquent des résultats plutôt minces⁵⁶. Au-delà, les méthodes d'intervention des G.I.R. sont quelque peu contestables. Dans les quartiers sensibles, leurs interventions prennent souvent la forme

⁵⁰ LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *op. cit.* ; JEAN J.-P., "Les Groupes d'intervention régionaux (GIR), un objet juridique désormais mieux identifié", *op. cit.*

⁵¹ JEAN J.-P., "Les Groupes d'intervention régionaux (GIR), un objet juridique désormais mieux identifié", *op. cit.*, p. 61. L'influence du pouvoir exécutif est d'autant plus importante que le rapport d'information parlementaire indique que l'implication des préfets de région dans le fonctionnement et l'action des G.I.R. dépasse amplement la simple fonction d'arbitrage. Dans tous les sites, ils se sont investis directement dans la mise en œuvre des G.I.R. et animent régulièrement les comités de pilotage où sont débattues et définies leurs orientations et stratégies. LE FUR M., *Les groupes d'intervention régionaux*, *op. cit.*, p. 3.

⁵² LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *op. cit.* Certains juges d'instruction manifesteraient d'ailleurs quelques réticences à mentionner les G.I.R. dans les commissions rogatoires qu'ils délivrent. LE FUR M., *Les groupes d'intervention régionaux*, *op. cit.*, p. 17. Néanmoins, le 9 février 2004, le Conseil d'Etat a estimé que les prérogatives dont disposaient les préfets et les procureurs généraux pour la saisine des G.I.R. ne portaient pas atteinte aux prérogatives propres des procureurs de la République et des magistrats d'instruction.

⁵³ LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *op. cit.*, 278.

⁵⁴ « *Au-delà des premiers bilans chiffrés particulièrement encourageants, l'action des GIR témoigne d'un nouvel esprit de coopération entre les services et d'une évolution de la « culture » des enquêteurs. Les GIR ont incontestablement apporté aux services de police judiciaire locaux une capacité d'analyse renforcée et une expertise juridique supplémentaire sur des infractions très spécifiques. Sans cet appui, les procédures auraient été plus longues, voire impossibles à finaliser. Alors que seul l'angle pénal était jusqu'ici utilisé dans la lutte contre les trafics, les GIR facilitent l'utilisation de l'ensemble des procédures mises à la disposition des différentes administrations (pénale, fiscale, douanière, administrative), permettant ainsi d'obtenir un résultat optimal* ». On retrouve néanmoins les critiques récurrentes sur les limites du partenariat. L'investissement des renseignements généraux apparaît insuffisante et les administrations partenaires, notamment les directions du travail, ont montré des résistances à mener des actions conjointes avec la police. LE FUR M., *Les groupes d'intervention régionaux*, *op. cit.*, p. 3 et 27 et s. V. également LAMBERT T., TURPIN D. (dir.), *Les groupes d'intervention régionaux*, *op. cit.*

⁵⁵ Ils auraient permis le démantèlement de 221 réseaux de trafics de stupéfiants, la mise à jour de 186 faits de blanchiment de fonds, de 141 infractions liées à l'absence de justification de ressources, de 1334 vols ou recels, de 85 vols à main armée, de 1028 infractions en matière douanière, 320 infractions au Code de la consommation, de 114 infractions au Code de commerce, de 743 infractions fiscales. Source : <http://www.interieur.gouv.fr> (consulté le 1 mars 2006).

⁵⁶ LISSOUCK F., "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *op. cit.* ; DESIRE S., "Des groupes d'intervention régionaux efficaces et légaux ?", *A.J. Pénal*, 2004, n°10, pp. 363-365.

de démonstrations de force réunissant plusieurs centaines de policiers ou gendarmes⁵⁷. Si cette méthode interroge, et l'argument vaut pour celles des B.A.C., des C.R.S. ou des gendarmes mobiles dans les quartiers sensibles, c'est qu'elle recèle de nombreux effets pervers et contredit la nouvelle doctrine policière de proximité⁵⁸.

3- Les effets pervers des « démonstrations de force »

443. Une efficacité discutable. Avec la multiplication des B.A.C., des G.I.R. et des C.R.S. ou gendarmes mobiles affectés dans les quartiers sensibles, les déploiements en nombre tendent à s'y généraliser. Ce type d'intervention est sans aucun doute nécessaire dans des circonstances de violences urbaines d'une particulière intensité. Dans les quartiers où les risques de violence à l'encontre des forces de l'ordre sont importants, il est hors de question, surtout la nuit, qu'une voiture intervienne seule⁵⁹. Dans un souci légitime de protection des personnels, les responsables policiers cherchent à regrouper plusieurs véhicules avant de pénétrer en zone sensible⁶⁰. Ce mode d'intervention « musclé » pose néanmoins un certain nombre de problèmes. Les évaluations réalisées Outre-Atlantique au sujet de ce que l'on nomme les « opérations coup-de-poing » offrent des résultats mitigés⁶¹. En France, le temps nécessaire au regroupement des forces augmente le délai d'intervention des policiers⁶². Etant donné la lourdeur du dispositif, le responsable du standard du commissariat hésite souvent à envoyer du personnel sur place⁶³. Un certain nombre d'appels adressés à la police reste donc sans réponse, ce qui discrédite davantage la police aux yeux des victimes. Lorsqu'ils se déplacent en nombre pour intimor aux gens de se calmer, les policiers ne visent pas à restaurer durablement la paix sociale. Sous la forme de contrôles d'identité répétés, d'interpellations spectaculaires, de « *manifestations de puissance* » par un quadrillage du quartier, l'objectif vise modestement à restaurer une apparence de calme⁶⁴. Ces démonstrations de force sont bien souvent disproportionnées et suscitent plus d'inquiétude chez les habitants qu'elles ne participent à les rassurer⁶⁵. « *Ce tandem absence-excès de présence renforce en définitive le sentiment d'abandon de la part des services publics, d'injustice et d'insécurité* »⁶⁶. Cette situation n'est pas

⁵⁷ C'est ainsi qu'au quartier de l'Ousse des Bois à Pau, suite au travail d'enquête de douze à quinze personnes de l'U.O.C. du G.I.R. d'Aquitaine (police judiciaire, R.G., etc.) pour démanteler un important trafic de drogues, 280 fonctionnaires ont été mobilisés en novembre 2002 pour procéder à une soixantaine d'interpellations et quarante-sept gardes à vue. Dix-huit personnes seront déférées et écrouées. LE FUR M., *Les groupes d'intervention régionaux*, op. cit., p. 15 et s.

⁵⁸ *Supra* n°395.

⁵⁹ MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, op. cit.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Pour une présentation des résultats de diverses évaluations nord-américaines v. notamment LA PENNA E., TREMBLAY P., CHAREST M., "Une évaluation rétrospective d'une opération coup-de-poing dans un quartier « sensible »", *R.I.C.P.T.*, vol. LVI, n°2, 2003, pp. 166-184. Tout en considérant les arguments des détracteurs de ce type de stratégie, les auteurs, à partir de l'étude d'une opération menée en septembre 1989 dans un quartier de Montréal, considèrent néanmoins que ces interventions policières spectaculaires ont un impact positif, en tout cas en ce qui concerne l'éclatement des marchés locaux de drogues.

⁶² LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, op. cit., p. 91 ; MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", op. cit.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.* ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 233.

⁶⁶ « *Toute l'institution de la police est alors vécue par les habitants comme une « police de classe », moins intéressée par leur sécurité quotidienne, que par les intentions de pacification et de domestication sociale qui lui sont prêtées par quelques esprits critiques* ». FIRCHOW T., "L'évolution des doctrines d'emploi de la police au regard de la politique criminelle dans les espaces urbains sensibles", op. cit., p. 76 ; MOUHANNA C., "Le policier face au public : le cas des banlieues", op. cit. Cette distance entre la population et ses forces de police obère d'autant plus les résultats escomptés des « opérations coup-de-poing », certaines évaluations nord-américaines ayant démontré qu'elles produisent des effets positifs beaucoup plus marqués

propice à l'amélioration du taux d'élucidation des infractions. En exacerbant la méfiance de la population, elle favorise une moindre alimentation de la police en informations⁶⁷.

444. Un risque d'alimentation des tensions dans les quartiers sensibles. Ces déploiements spectaculaires renforcent le rapport d'opposition entre les forces de l'ordre et certains groupes de jeunes⁶⁸ des quartiers sensibles⁶⁹. Selon les propres termes d'un commissaire, ils « *attisent les fauteurs de troubles et rallongent la durée du rétablissement de l'ordre* » en cas d'explosion de la violence⁷⁰. Certains policiers dénoncent eux-mêmes une « *militarisation des rapports* », illustrée par les attitudes et les tenues adoptées par les unités spécialisées qui travaillent dans ces quartiers (combinaisons noires, tonfa, bombes lacrymogènes, casque, armement)⁷¹. Ce registre « *guerrier* » renforce les représentations des jeunes qui appréhendent la police comme une « *bande rivale* »⁷². Les interactions quotidiennes ressemblent alors à des « *confrontations ritualisées où il s'agit de sauver l'honneur du groupe, voire de laver l'affront. Dans cette relation de rivalité mimétique, toute défaite symbolique ou physique de l'un est vue comme une victoire de l'autre* »⁷³. Ces modes d'intervention exacerbent et amplifient au final les problèmes de désordre et de violence⁷⁴. Les contrôles d'identité donnent lieu à des attroupements, voire à des « *caillassages* ». La situation explose lors d'événements dramatiques⁷⁵. Quotidiennement, les policiers de proximité subissent les paradoxes d'une police qui affiche une logique de pacification sociale le jour tout en durcissant ses méthodes d'action la nuit. Dans ces conditions, il est peu probable que ces agents de proximité parviennent à renouer durablement le dialogue avec les habitants de ces quartiers, et plus encore avec leurs enfants. Il n'est pas certain non plus qu'ils puissent remplir une autre facette de leurs

lorsqu'elles peuvent compter sur le soutien d'une partie importante des habitants du quartier. LA PENNA E., TREMBLAY P., CHAREST M., "Une évaluation rétrospective d'une opération coup-de-poing dans un quartier « sensible », *op. cit.*

⁶⁷ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", in LE QUANG SANG J., HUBERT H.-O., GENIEYS W., *Violences urbaines, op. cit.*, p. 34 et s.

⁶⁸ Il faut insister sur le fait qu'il s'agit bien de certains individus des quartiers pour ne pas donner une image tronquée des « *jeunes* », catégorie d'analyse par ailleurs particulièrement floue. En effet, il serait faux de dire que les jeunes rejettent totalement la police. Si son image se dégrade sérieusement avec l'âge, elle reste globalement bonne. Dans son enquête sur la délinquance des jeunes, S. ROCHE note 83.5% d'opinions positives (bonnes et très bonnes) à 13 ans, 65% à 19 ans. Même en « *banlieue* », les jugements positifs, bien que plus bas, restent non négligeables avec 58% d'opinions bonnes et très bonnes. La majeure partie des jeunes, tout en étant critiques, reconnaissent la nécessité d'une police dans leur quartier. in *La délinquance des jeunes, op. cit.*, pp. 242-243.

⁶⁹ OCQUETEAU F., "Mutations dans le paysage français de la sécurité publique", *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 7-13 ; BUI TRONG L., *Violences urbaines, op. cit.*, p. 126.

⁷⁰ FELKAY M., *Les interventions de la police dans les zones de cités urbaines, op. cit.*, p. 69. Certains préfets adoptent la même analyse. A titre d'exemple, suite à des débordements dans le quartier du Chêne-des-Anglais à Nantes en octobre 2005, dans sa version officielle des incidents, le préfet de Loire-Atlantique a estimé publiquement l'intervention d'une quarantaine de policiers inopportune, parce qu'ayant contribué à semer davantage le désordre.

⁷¹ BONELLI L., "Evolutions et régulations des illégalismes populaires en France depuis le début des années 1980", *op. cit.* ; MICHAUD Y., *Changements dans la violence, op. cit.*, p. 98.

⁷² MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité, op. cit.* ; JUHEM P., « *Civiliser* » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence » dans les quartiers populaires", *op. cit.*

⁷³ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", *op. cit.*, p. 8 et s. ; HUBERT H.-O., "Jeunes immigrés et agents des forces de l'ordre : les meilleurs ennemis...", in BRION F., REA A., SCHAUT C. (coord.), *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Pol-Bis, De Boeck Université, 2001, p. 157 et s. ; ESTERLE-HEDIBEL M., "Jeunes des cités, police et désordres urbains", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs, op. cit.*, pp. 376-385.

⁷⁴ LE QUANG SANG J., "Bilan des connaissances sur les violences urbaines en Angleterre", *op. cit.*, p. 8 et s.

⁷⁵ Entre 1990 et 1995, sur vingt-quatre émeutes, quatorze ont eu lieu après la mort d'un jeune tué par la police, trois après le suicide d'un jeune en prison ou suite à une décision de justice estimée inique. DE MAILLARD J., "Les institutions : facteurs de violence", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité, op. cit.*, pp. 115-121.

missions, à savoir l'anticipation des activités délictuelles par la collecte de renseignements.

B. Une stratégie de gestion des risques criminels

445. L'accumulation de renseignements sur les délinquants avérés ou potentiels.

L'accentuation de la visibilité policière se double de nouvelles méthodes d'action qui se caractérisent au contraire par leur discrétion, voire leur opacité. Au travers d'une logique proactive, policiers et gendarmes tentent d'anticiper les activités délictuelles pour faciliter, avant même la commission de l'infraction, les enquêtes et les interpellations (1). Dans cette œuvre de prévision des risques, les forces de police disposent d'outils technologiques performants destinés à accroître leurs capacités opérationnelles (2).

1- La diffusion d'une logique proactive

446. La mobilisation des renseignements généraux dans la détection des formes contemporaines de la délinquance. Adopter une logique proactive, c'est intervenir avant la commission du délit, anticiper les comportements des individus ou groupes dangereux, par le recueil d'informations orientées vers l'action répressive⁷⁶. L'action policière, plus qu'une activité de poursuite des criminels, est un travail d'acquisition d'informations⁷⁷. Plusieurs méthodes sont à sa disposition : observation et surveillance, infiltrations, interceptions de communication, et collecte de renseignements sur les individus, etc⁷⁸. La police détermine des « noyaux » à observer avant de généraliser la surveillance de « *proche en proche* »⁷⁹. Née pour répondre au développement de la criminalité organisée ou du terrorisme⁸⁰, la méthode proactive s'est généralisée à la petite et moyenne délinquance, notamment dans les quartiers « sensibles »⁸¹. Cette dimension de l'action policière n'est pas absente de la nouvelle doctrine d'emploi des policiers de proximité. Outre leur mission de pacification sociale, ils ont pour tâche d'anticiper les activités délictuelles par une meilleure connaissance du tissu local⁸². La diffusion d'une logique proactive explique également le développement du champ de compétence des Renseignements généraux (R.G.). Historiquement, les R.G. sont spécialisés dans la

⁷⁶ BIGO D., "La recherche proactive et la gestion du risque", *Déviance et Société*, vol. 21, n°4, 1997, pp. 423-429 ; BRANTS C., FIELD S., "Les méthodes d'enquête proactives et le contrôle des risques", in *ibid.*, pp. 401-414 ; BOURDOUX G.L., "Quelques considérations sur le renseignement et la recherche proactive par les services de police en Belgique", in *ibid.*, pp. 431-441.

⁷⁷ ERICSON R.V., HAGGERTY K.D., "La communication sur les risques, la police et le droit", *Droit et Société*, n°47, 2001, pp. 185-204.

⁷⁸ PRADEL J., "Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", *R.I.D.P.*, 1998, pp. 643-671 ; BRANTS C., FIELD S., "Les méthodes d'enquête proactives et le contrôle des risques", *op. cit.*

⁷⁹ BIGO D., "La recherche proactive et la gestion du risque", *op. cit.*

⁸⁰ VAN DEN WYNGAERT C., "Les transformations du droit international pénal en réponse au défi de la criminalité organisée", *R.I.D.P.*, n°70, 1999, pp. 35-132.

⁸¹ En mars 2005, lorsqu'il était encore ministre de l'Intérieur, D. DE VILLEPIN a ainsi demandé aux préfets que les services de police améliorent leurs connaissances des antécédents des auteurs, de leur dangerosité et de leurs modes opératoires, des contextes locaux, de la part des mineurs dans les violences, des éléments factuels susceptibles de déclencher ou d'aggraver des violences aux personnes (alcool, stupéfiants, armes utilisées). Instruction du 21 mars 2005 relative au plan national de lutte contre les violences aux personnes, NOR : INTK0500037C, Disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/b/b5_lois-decrets/05-00037/NORINTK0500037C (consultée le 17 janvier 2005).

⁸² *Supra* n°395.

défense des institutions contre les menaces de subversion, la surveillance des mouvements sociaux et politiques contestataires⁸³. Suite à la régression de la menace de subversion gauchiste, et malgré leur mépris traditionnel pour la délinquance du quotidien, ils ont recherché des perspectives d'avenir en investissant des fonctions nouvelles : lutte contre les sectes, grand banditisme, trafics de drogues, etc⁸⁴. Depuis 1991, une section « Villes et Banlieues » travaille sur les violences urbaines⁸⁵. En répliquant leurs méthodes de lutte anti-terrorisme, ils ont mis en place des modes de surveillance dits « de milieu fermé » (infiltration ou « traitement d'agents »), réalisé des films et des photographies visant à rendre compte des pratiques délinquantes dans les quartiers⁸⁶. Ces techniques ont permis d'identifier des « groupes à risque » sur lesquels focaliser la surveillance. Avec l'appui des pouvoirs publics⁸⁷, ils se sont particulièrement investis dans ce nouveau champ d'action. Leurs missions de surveillance sont pourtant secrètes et incontrôlées. Le besoin d'informations justifie l'utilisation d'indicateurs, la mise en œuvre de moyens d'enquête pouvant aller jusqu'à l'infiltration, la provocation, voire la délation⁸⁸. A bien des égards, la nouvelle logique proactive de la police est donc potentiellement attentatoire aux libertés fondamentales. Plus encore, elle présente le risque d'une stigmatisation et d'une sur-pénalisation de franges particulières de la population.

447. Les risques de stigmatisation et de contrôle des populations « à risques ». La logique proactive contient toujours une « *dimension coercitive virtuelle, dissuasive, qui investit la prévention. L'enjeu n'est plus la commission de l'acte mais le « signal » qu'une infraction pourrait être commise par un individu ou qu'un groupe est potentiellement à risque. Il ne s'agit plus de sanctionner mais de réguler. Il s'agit moins de punir pour condamner l'individu que de dissuader les autres et il s'agit avant tout de gérer des flux, des groupes afin de les normer, de les normaliser* »⁸⁹. Ce sont bien souvent certaines minorités ethniques, certaines appartenances religieuses ou politiques qui sont ciblées en priorités par les R.G.⁹⁰. S'agissant de l'action proactive de la police de proximité, les avis divergent. Certains évoquent une extension du contrôle social formel et informel des populations marginalisées, une proximité de « *contrôle* » érodant les libertés individuelles et collectives⁹¹. La logique proactive contribuerait à une « *proximité de la*

⁸³ GLEIZAL J.-J., *La police, le cas des démocraties occidentales*, op. cit., p. 75 et s. ; BONELLI L., "Renseignements généraux et violences urbaines", op. cit.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ BUI TRONG L., *Violences urbaines*, op. cit., p. 5 et s. ; BONELLI L., "Renseignements généraux et violences urbaines", op. cit.

⁸⁶ BONELLI L., "Renseignements généraux et violences urbaines", op. cit.

⁸⁷ En juin 1994, suite à l'affaire des « *écoutes du PS* », C. PASQUA va confirmer ce nouveau champ de compétence des R.G. en leur demandant de ne plus s'occuper des partis politiques pour se recentrer sur la défense des institutions et la prévention des violences urbaines. Cette commande politique sera renouvelée par J.-L. DEBRE en 1996, J.-P. CHEVENEMENT en 1998, N. SARKOZY et D. DE VILLEPIN depuis 2002. Parmi les plus récentes directives ministérielles en la matière v. notamment Circulaire du 21 janvier 2003 relative à l'amélioration de l'action des services de police dans la lutte contre les violences urbaines, NOR : INTC0300009C ; Circulaire du 20 avril 2004 relative à la mobilisation des services dans la lutte contre les violences urbaines, NOR : INTC0400047C. Disponibles sur Internet : <http://www.interieur.gouv.fr> (consultées le 10 février 2006) ; ZAMPONI F., *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, Paris, La découverte, 1998, p. 196 et s.

⁸⁸ GLEIZAL J.-J., *La police, le cas des démocraties occidentales*, op. cit., p. 76.

⁸⁹ BIGO D., "Identifier, catégoriser et contrôler : police et logiques pro-actives", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., p. 68.

⁹⁰ « *C'est souvent l'image sociale de l'adversaire, voire de « l'ennemi intérieur » qui structure les logiques de contrôle proactif* ». BIGO D., "La recherche proactive et la gestion du risque", op. cit.

⁹¹ CARTUYVELS Y., MARY P., "Justice de proximité ou proximité de la justice ? Etats des lieux en Belgique", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., pp. 101-130.

police » plutôt qu'à une police de proximité⁹². D'autres considèrent la critique non fondée⁹³. Elle procèderait « d'une vision pessimiste de l'action policière qui postule la normalisation répressive des « précaires dangereux », sans imaginer que soit possible l'inventivité collective dans les mécanismes de prévention des délinquances avec la police »⁹⁴. Ce dernier argument vaut très certainement pour la première version de la police de proximité. Elle faisait alors de la logique préventive et de l'amélioration des relations avec la population ses principales priorités. Depuis 2002, le recentrage des missions des policiers de proximité sur la recherche de renseignements, les enquêtes et les interpellations⁹⁵, tend à valider l'hypothèse d'un renforcement du contrôle social policier. D'autant que les forces de l'ordre disposent désormais d'outils technologiques performants, outils qui renforcent considérablement l'étendue de leurs pouvoirs de surveillance.

2- L'utilisation de nouvelles technologies

448. Un processus de « technicisation » du travail policier⁹⁶. Les progrès technologiques réalisés ces dernières décennies ont permis la mise au point d'instruments perfectionnés placés au service de l'efficacité policière. Parmi eux, la cartographie criminelle (a) et les banques de données informatisées (b) contribuent à transformer les méthodes policières tout en accentuant leurs capacités de surveillance.

a. La cartographie criminelle

449. Les outils cartographiques. Sous l'influence de ce que l'on nomme désormais la « géocriminologie »⁹⁷, les polices occidentales ont développé des applications cartographiques pour édifier des stratégies sur des bases qualifiées de « scientifiques »⁹⁸. La cartographie criminelle (*crime mapping*), principalement utilisée aux Etats-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne, permet de cibler les « points chauds » (*hot spots*) de la criminalité⁹⁹. Les officiers de police usent de ce nouvel outil dans deux domaines principaux : les crimes en série (profilage géographique) et les délits de voisinage à fortes occurrences¹⁰⁰. Dans la seconde hypothèse, il remplit plusieurs fonctions : une fonction

⁹² MARY P., CARTUYVELS Y., "Politiques de sécurité en Belgique : les limites d'une approche de « proximité », *Déviance et Société*, vol. 26, n°1, 2002, pp. 43-60.

⁹³ OCQUETAU F., "Des polices plus proches des citoyens ? Questions françaises et réponses européennes", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Supra* n°398.

⁹⁶ SOULLIERE N., "Police et innovations technologiques", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 69-90 ; DUPONT B., "La technicisation du travail policier : ambivalences et contradictions internes", *Criminologie*, vol. 37, n°1, 2004, pp. 107-126.

⁹⁷ OUMET M., BEAUREGARD E., "Géocriminologie et profilage criminel", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 223-225.

⁹⁸ DUPONT B., RATCLIFFE J., "Juste des punaises sur une carte ? Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°41, 2000, pp. 229-243 ; *Cartographie et analyse spatiale de la délinquance*, Les Actes de l'atelier de cartographie, I.H.E.S.I., Etudes et recherches, juillet 2001 ; CUNTY C., *Système d'information géographique et sécurité : une application pour la R.A.T.P.*, Thèse, Université Paris I, 2004. Disponible sur Internet : <http://ccsd.cnrs.fr> (consultée le 23 mars 2006).

⁹⁹ DUPONT B., RATCLIFFE J., "Juste des punaises sur une carte ?", op. cit. Pour une présentation des principes, des méthodes et des applications de la cartographie criminelle aux Etats-Unis, v. notamment *Mapping Crime : principle and practice*, National Institute of justice, Crime mapping research center, décembre 1999. Disponible sur Internet : <http://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178919.pdf> (consulté le 10 janvier 2006). *Mapping Crime : Understanding Hot Spots*, National Institute of justice, août 2005. Disponible sur Internet : <http://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/209393.pdf> (consulté le 10 janvier 2006).

¹⁰⁰ DUPONT B., RATCLIFFE J., "Juste des punaises sur une carte ? ", op. cit.

tactique et opérationnelle permettant d'identifier les lieux de concentration de la délinquance et de procéder à une meilleure répartition des forces, une fonction stratégique pour déterminer un plan d'action, une fonction de suivi et d'évaluation des politiques locales¹⁰¹. La cartographie est mobilisée pour soutenir le partenariat en produisant du sens, de la matière à débat entre les acteurs¹⁰². En permettant d'informer et de communiquer auprès de la population, elle est symboliquement affublée d'une vocation démocratique et citoyenne¹⁰³.

450. Les limites. Si les applications cartographiques présentent un intérêt évident en termes d'analyse stratégique, elles n'ont pas produit les effets escomptés¹⁰⁴. Cette stratégie d'anticipation et de prédiction des risques sous-estime la capacité d'adaptation des délinquants à ces nouvelles technologies, le déplacement et l'éclatement des « points chauds »¹⁰⁵. Les outils cartographiques présentent également de nombreux effets pervers. Les évaluations réalisées dans les Etats usant couramment de la cartographie criminelle notent que les décideurs policiers et politiques, convaincus de disposer d'une « *boule de cristal* », tendent à se couper des canaux de communication traditionnels avec la population¹⁰⁶. Ils sont trop confiants envers la supposée neutralité technique de la cartographie. A partir de paramètres dont la pertinence mériterait d'être discutée, elle influe sur la perception locale de l'environnement par la police en isolant et en caractérisant des lieux criminogènes¹⁰⁷. Les cartes produites à New York par les *Geographic Information Systems* juxtaposent ainsi familles monoparentales, logements sociaux, homicides et chômage, comme si la réunion de ces conditions était systématiquement criminogène¹⁰⁸. Ces critères peuvent d'ailleurs surprendre dans un contexte de défiance vis-à-vis des analyses appuyées sur les facteurs étiologiques de la délinquance. Au-delà, cet étiquetage des quartiers pose d'importantes questions éthiques. Aux Etats-Unis, des moteurs de recherche disponibles sur Internet permettent au public de faire apparaître la distribution des crimes dans chaque quartier. Une base de données gratuite et nationale, accessible par le réseau, évalue le risque de victimation à partir de l'indication du code postal¹⁰⁹. Certes, la France s'est jusqu'à présent lancée prudemment dans le maniement des outils cartographiques. Outre leur coût élevé, différentes raisons techniques compliquent l'extraction des données des fichiers de la police et de la gendarmerie nationales au niveau local¹¹⁰. On est donc encore loin de l'utilisation systématique des applications cartographiques aux Etats-Unis. Néanmoins, la popularité actuelle du modèle policier new-yorkais laisse supposer un développement futur. La police utilise déjà certaines applications cartographiques au niveau local¹¹¹. Dans une circulaire du 21 janvier 2003 relative à l'amélioration de l'action des services de police

¹⁰¹ CHALUMEAU E., in *Cartographie et analyse spatiale de la délinquance*, op. cit., 22.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 178.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 178.

¹⁰⁶ DUPONT B., RATCLIFFE J., "Juste des punaises sur une carte ?", op. cit., p. 239.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, op. cit., p. 122.

¹⁰⁹ DUPONT B., RATCLIFFE J., "Juste des punaises sur une carte ?", op. cit.; CAUCHIE J.-F., CHANTRAINE G., "De l'usage du risque dans le gouvernement du crime", *Champ pénal*, vol. 2, 2005. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org> (consulté le 20 janvier 2005).

¹¹⁰ ROCHE S., "Réformes dans la police et formes de gouvernement", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit.

¹¹¹ C'est notamment le cas à Nantes où la police utilise le logiciel Géoconcept.

dans la lutte contre les violences urbaines, le ministère de l'Intérieur a demandé à ses services d'actualiser ou de créer dans les circonscriptions où elle n'existe pas une cartographie précise des cités identifiant clairement les points sensibles : locaux de police, transformateurs électriques, établissement scolaires, etc. Dans une instruction relative au plan national contre les violences aux personnes adressée aux préfets le 21 mars 2005¹¹², il a demandé que soient utilisées « *toutes les potentialités opérationnelles et de pilotage des applications informatiques telles que la cartographie de la délinquance* » pour identifier « *les espaces critiques, lieux et heures les plus propices ou les plus vulnérables* ». Ces informations doivent être actualisées « *chaque jour et communiquées en temps réel aux services assurant la surveillance du terrain* ». Ces avancées technologiques facilitent la dimension proactive des activités policières. Il en va de même, et peut-être plus encore, des nouveaux fichiers informatisés.

b. Le développement des banques de données et des systèmes d'analyse criminelle

451. Les différents types de fichiers. Le processus d'informatisation et de constitution de banques de données a débuté à la fin des années 1960¹¹³. Si le projet de fusion de tous les fichiers de l'administration n'a pas abouti (projet S.A.F.A.R.I.)¹¹⁴, les fichiers et systèmes d'analyse criminelle constitués en matière de sûreté de l'Etat et de sécurité publique se sont multipliés : système informatisé d'identification des auteurs fondé sur le signalement par présentation de photographies aux victimes (fichier CANONGE), fichier automatisé des empreintes digitales (F.A.E.D.)¹¹⁵, fichier des personnes recherchées (F.P.R.), fichier des véhicules volés (F.V.V.), fichier informatisé du terrorisme des R.G.¹¹⁶, système d'analyse des liens de la violence associée au crime (S.A.L.V.A.C.), fichier national des informations douanières, applications RUBIS et SAPHIR de la gendarmerie¹¹⁷, mains courantes informatisées, etc. La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 (article 21) a donné une autorisation de principe aux services de police et de gendarmerie pour mettre en œuvre des applications automatisées d'informations nominatives recueillies à tous les stades de l'enquête. Les informations peuvent viser les victimes et les personnes à l'encontre desquelles il existe des « *indices graves ou concordants* » rendant « *vraisemblable* » qu'elles aient pu participer à la commission d'une infraction. Le développement des banques de données et des systèmes d'analyse criminelle est fortement promu par les instances européennes. Les acteurs de la coopération policière européenne disposent eux-mêmes d'un nombre important de

¹¹² Instruction du 21 mars 2005 relative au plan national de lutte contre les violences aux personnes, *op. cit.*

¹¹³ HEILMANN E., "Le désordre assisté par ordinateur. L'informatisation des fichiers de police en France (1968-1998)", *Les Cahiers de la sécurité*, n°56, 2005, pp. 145-165.

¹¹⁴ Lors de l'attribution individuelle de numéros de sécurité sociale en 1974, le gouvernement envisagea un temps la fusion de tous les fichiers détenus par l'administration, y compris ceux de la police et de la gendarmerie, dans un Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le Répertoire des Individus (S.A.F.A.R.I.). Celui-ci aurait permis à la police de consulter directement les informations détenues par d'autres administrations, mais, face à une campagne de presse hostile et aux dénonciations d'empiètement sur la vie privée, ce projet fut abandonné. *Ibid.* ; GLEIZAL J.-J., *La police, le cas des démocraties occidentales*, *op. cit.*, p. 162 et s.

¹¹⁵ SCHWENDENER M., "Les principaux fichiers de la police", in *Le nouveau procès pénal après la loi Perben II*, Journées d'études Dalloz, Paris, Dalloz, 2004, pp. 317-322.

¹¹⁶ Décret n°91-1052 du 14 octobre 1991 relatif au fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'intérieur, NOR : INTD9100402D, *J.O.* n°241 du 15 octobre 1991.

¹¹⁷ Elles permettent notamment de faire des rapprochements judiciaires, de décrire les modes opératoires puis de faire des analyses croisées. "Information et sécurité. Les institutions françaises", Table Ronde, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 109-124.

fichiers : le Système d'information des douanes (S.I.D.), le système EURODAC¹¹⁸, le Système d'information Schengen (S.I.S.)¹¹⁹ et le Système national Schengen¹²⁰; le Système d'information Europol (S.I.E.)¹²¹. Pour favoriser l'utilisation d'instruments sophistiqués, Europol supervise actuellement l'installation et la gestion d'un vaste système informatisé permettant l'alimentation, l'accès et l'analyse de données fournies par les services policiers nationaux des pays tiers et des Etats membres de l'Union européenne : le système T.E.C.H.¹²². Le Conseil européen a également demandé à la Commission de présenter des propositions permettant d'accroître l'interopérabilité des bases de données européennes¹²³.

Des exemples récents suffisent à caractériser l'ampleur des banques de données en matière criminelle et leurs conséquences en termes de libertés publiques. Instauré par la loi n°95-73 du 21 janvier 1995, le S.T.I.C.¹²⁴ enregistre la totalité des procédures établies en matière judiciaire et peut être consulté directement à partir de tous les commissariats¹²⁵. Y figurent toutes les victimes et les personnes mises en cause à partir d'une procédure relative à des crimes ou des délits. Le décret n°2001-583 du 5 juillet 2001 prévoit la conservation des données pendant cinq ans pour les mineurs mis en cause, vingt ans pour les majeurs et quinze ans pour les victimes¹²⁶. Pour certaines infractions, ce délai peut être allongé à dix ans et même à vingt ans s'agissant des mineurs, à quarante ans s'agissant des majeurs. Sont fichées toutes les personnes ayant eu affaire à la police à Paris ou dans les trois départements de la couronne depuis 1965 et sur le reste du territoire depuis 1991. Au 1^{er} janvier 2004, le S.T.I.C. recensait 23.5 millions de procédures, 5 millions d'individus mis en cause et 18 millions de victimes¹²⁷. Quant au fichier JUDEX, il existe depuis 1985 mais la gendarmerie a attendu le mois de décembre 2002 pour le soumettre à la C.N.I.L. Celle-ci l'a autorisé en janvier 2003 et

¹¹⁸ IL permet de recueillir et de reconnaître les empreintes digitales des requérants d'asile et des immigrants illégaux.

¹¹⁹ A lui seul, le S.I.S. stocke 11.3 millions de données dont huit millions relatives à des documents et 1.2 millions relatives à des personnes (étrangers signalés aux fins de non-admission, personnes disparues ou recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition, etc. En 2001, le Conseil a confié à la Commission la responsabilité de développer un système de deuxième génération (« S.I.S. II ») intégrant de nouvelles fonctionnalités et de nouvelles données (empreintes digitales, photographies, données A.D.N., etc.) et autorisant l'accès à de nouvelles autorités (Europol et Eurojust notamment). DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *op. cit.*

¹²⁰ Ces deux derniers systèmes permettent de conserver des données sur les individus qui sont, ont été ou pourraient être impliqués dans un crime grave ou qui présentent un risque ou une menace grave pour la sécurité intérieure ou extérieure. Décret n° 95-577 du 6 mai 1995 relatif au système national du système d'information Schengen dénommé N-SIS, NOR : INTD9500130D, *J.O.* n°108 du 7 mai 1995, p. 742 et s.; ERICSON R.V., HAGGERTY K.D., "La communication sur les risques, la police et le droit", *op. cit.*; DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *op. cit.*; GERSPARACHER N., LEMIEUX F., "Coopération policière, marché de l'information et expansion des acteurs internationaux : le cas d'Europol", *op. cit.*

¹²¹ DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *op. cit.*

¹²² GERSPARACHER N., LEMIEUX F., "Coopération policière, marché de l'information et expansion des acteurs internationaux : le cas d'Europol", *op. cit.*

¹²³ DE KERCHOVE G., "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *op. cit.*

¹²⁴ Ce fichier vise à rationaliser le recueil et l'exploitation des informations conservées dans des fichiers épars (fichier central, fichiers CANONGE, fichier de recherches criminelles (F.R.C.), fichiers des faits constatés et élucidés (FCE), etc.) en les regroupant. HEILMANN E., "Le désordre assisté par ordinateur", *op. cit.*; SCHWENDENER M., "Les principaux fichiers de la police", *op. cit.*

¹²⁵ SCHWENDENER M., "Les principaux fichiers de la police", *op. cit.*

¹²⁶ Décret n°2001-583 du 5 juillet 2001 pris pour l'application des dispositions du 3^e alinéa de l'article 31 de la loi n°79-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création du système de traitement des infractions constatées, *J.O.* n°155 du 6 juillet 2001, p. 10777 et s.; Circulaire du 6 juillet 2001 relative à la présentation des dispositions du décret n°2001-583 du 5 juillet 2001 pris pour l'application des dispositions du 3^e alinéa de l'article 31 de la loi n°79-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création du système de traitement des infractions constatées (STIC), NOR : JUSD0130101C, *B.O.M.J.*, n°83, 2001.

¹²⁷ *Ibid.*

selon les statistiques de la gendarmerie, le fichier recensait 2.5 millions d'affaires et 1.9 millions d'auteurs en 2000¹²⁸. Le nombre de personnes fichées devrait particulièrement augmenter lorsque sera adopté le futur décret, dénoncé par la C.N.I.L., visant à intégrer les contraventions de cinquième classe¹²⁹. La difficulté étant de croiser les informations de la gendarmerie et de la police, opération qui n'est ni automatique ni banalisée, un nouvel outil commun dénommé A.R.I.A.N.E. (Application de Rapprochements, d'Identifications et d'Analyse pour les Enquêteurs) devrait fondre les systèmes d'information S.T.I.C. et JUDEX d'ici l'été 2007¹³⁰.

Bien d'autres fichiers existent, parmi lesquels le Fichier national automatisé des empreintes génétiques (F.N.A.E.G.) et le fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (F.I.J.A.I.S.). Introduit par la loi n°98-468 du 17 juin 1998, le F.N.A.E.G. visait initialement l'enregistrement des empreintes génétiques issues des traces biologiques et des empreintes génétiques des personnes à l'encontre desquelles existent des indices graves et concordants qu'elles aient commis des infractions de nature sexuelle (art. 706-54 à 706-56 C.P.P.)¹³¹. Sous l'effet des lois n°2001-1062 du 15 novembre 2001, n°2003-239 du 18 mars 2003, n°2005-1550 du 12 décembre 2005 et n°2006-399 du 4 avril 2006, il couvre désormais une vaste gamme d'infractions : crimes contre l'humanité, trafic de stupéfiants, proxénétisme, exploitation de la mendicité et de mise en péril des mineurs, de terrorisme, de meurtre ou d'assassinat commis en état de récidive légale, etc. (art 706-55 et 706-56-1 C.P.P.). La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 a également autorisé le fichage des empreintes issues des traces biologiques recueillies sur les lieux de vols, d'escroquerie, d'extorsion, de disparition inquiétante. Les empreintes sont enregistrées pour une durée pouvant atteindre quarante ans. Selon le ministère de l'Intérieur, le F.N.A.E.G. gérait fin 2005 plus de 150 000 profils, contre 31 894 en 2004 et environ 5000 en 2003¹³². Quant au F.I.J.A.I.S. (art. 706-53-1 à 706-53-12 C.P.P.), autorisé par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 et le décret n°2005-627 du 30 mai 2005¹³³, il avait pour finalité initiale de prévenir le renouvellement des infractions sexuelles commises sur des mineurs et de faciliter l'identification de leurs auteurs¹³⁴. Depuis la loi n°2005-1550 du 12 décembre 2005, il identifie également les auteurs d'infractions violentes. Sont inscrites les personnes condamnées ou simplement poursuivies pour un crime ou un délit sexuel, y compris les individus déclarés irresponsables pénalement en raison d'un trouble mental. En fonction de la gravité des faits, cette inscription est obligatoire ou, lorsqu'il s'agit d'un délit puni d'une peine inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement, laissée à la discrétion des juridictions de jugement. La durée de l'enregistrement est de trente ans à compter de la fin de l'exécution de la sanction en cas de crime ou de délit puni d'une peine de dix ans d'emprisonnement, de vingt ans dans les autres cas (art. 706-53-4 C.P.P.). Les personnes inscrites au fichier doivent justifier annuellement de leur adresse, faire état d'un éventuel déménagement voire, dans les cas les plus graves, se présenter périodiquement dans les services de police ou de gendarmerie (art. 706-53-5 C.P.P.). Le manquement à ces

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ C.N.I.L., *26^e rapport d'activité 2005*, Paris, La documentation française, 2006, pp. 93-94.

¹³⁰ ROCHE S., "Réformes dans la police et formes de gouvernement", *op. cit.*

¹³¹ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 138 et s. ; SCHWENDENER M., "Les principaux fichiers de la police", *op. cit.*

¹³² SCHWENDENER M., "Les principaux fichiers de la police", *op. cit.*

¹³³ Décret n°2005-627 du 30 mai 2005 modifiant le Code de procédure pénale et relatif au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et au casier judiciaire, *J.O.* n°125 du 31 mai 2005, p. 9686 et s.

¹³⁴ DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 138.

obligations constitue un délit puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000€ d'amende. L'inscription au fichier et les obligations qui en découlent étant considérées comme des mesures de sûreté, le législateur leur a conféré un caractère rétroactif. De sorte que le F.I.J.A.I.S. comportait, dès son entrée en vigueur, l'identité de plus de 20 000 personnes¹³⁵.

D'autres fichiers devraient voir le jour très prochainement. L'article 30 de la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales autorise la constitution d'un traitement automatisé de données à caractère personnel pour faciliter la constatation des crimes et délits présentant un caractère sériel¹³⁶. Sont concernées les victimes, les personnes à l'encontre desquelles il existe des indices graves ou concordants rendant vraisemblable qu'elles aient pu participer à l'infraction, comme auteurs ou comme complices, les personnes à l'encontre desquelles il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction et même les personnes « *susceptibles de fournir des renseignements sur les faits* » et dont l'identité est citée dans une procédure. Un décret pris en Conseil d'Etat après avis de la C.N.I.L. fixera les modalités d'application de ces dispositions. Enfin, l'article 7 de la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 permet, pour améliorer le contrôle aux frontières, la lutte contre l'immigration clandestine et le terrorisme, la constitution, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, d'un traitement automatisé de données à caractère personnel recueillies à l'occasion des déplacements internationaux en provenance ou à destination d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne. Les transporteurs aériens, maritimes et ferroviaires devront, sous peine d'amende, communiquer leurs données sur leurs passagers. Au travers de ces différents exemples, on remarque que chaque français, qu'il soit auteur d'une infraction, victime ou simple témoin, figure potentiellement dans l'un des fichiers évoqués. Ceux-ci amplifient considérablement les moyens de surveillance et de contrôle de l'Etat, ce qui n'est pas sans conséquence sur la protection des droits fondamentaux.

452. Un risque d'atteinte aux droits fondamentaux des citoyens. Certes, la loi aménage un certain nombre de garanties pour que les informations nominatives conservées par l'Etat ne nuisent pas aux droits et libertés des individus fichés. Garante des libertés individuelles, l'autorité judiciaire est chargée de contrôler les fichiers et leur utilisation par la police. En outre, les dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés » sont applicables en la matière. La loi interdit notamment le fichage des origines raciales, des orientations politiques, syndicales ou religieuses. Pour se conformer à ces nouvelles dispositions législatives, certains fichiers ont dû être modifiés, notamment ceux des R.G.¹³⁷. Cela étant, les dérogations apportées au régime général de la loi informatique et libertés amenuisent amplement son effet protecteur. Si les personnes fichées ont le droit de demander communication des informations détenues,

¹³⁵ *Ibid.*, p. 139.

¹³⁶ Ces données seront collectées au cours des enquêtes préliminaires ou de flagrance concernant tout crime ou délit portant atteinte aux personnes puni de plus de cinq ans d'emprisonnement ou portant atteinte aux biens puni de plus de sept ans d'emprisonnement. HERZOG-EVANS M., "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *Dalloz*, 2006, n°3, pp. 182-189.

¹³⁷ Depuis 1991, leurs banques de données, qui comptent parmi les plus opaques, contiennent des informations sur « *les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables* » et les « *activités* » politiques, philosophiques, religieuses ou syndicales. Décret n°91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *J.O.* n°241 du 15 octobre 1991.

elles doivent passer par l'intermédiaire de la C.N.I.L.¹³⁸ et des dérogations sont prévues pour « *des motifs d'intérêt public* »¹³⁹. Les informations qui intéressent la sûreté de l'Etat peuvent ne pas être divulguées. Si la loi n°2004-801 du 6 août 2004 transposant la directive européenne 95/46 CE du 24 octobre 1995 sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel a renforcé un certain nombre de garanties¹⁴⁰, la plupart des dispositions introduites ne s'appliquent pas aux fichiers policiers¹⁴¹. En ce domaine, certaines modifications législatives ont même introduit une restriction des pouvoirs de la C.N.I.L. Le nouvel article 26 de la loi informatique et libertés dispose désormais que les traitements de données à caractère personnel qui intéressent la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique sont autorisés par arrêté pris après avis motivé de la C.N.I.L. Précédemment, il fallait que cet avis soit favorable¹⁴². Pourtant, la C.N.I.L. ne s'est jamais véritablement opposée à la constitution de fichiers en matière de sécurité. En pratique, elle adopte une stratégie pragmatique et cherche un compromis sur les aspects les plus contestables des banques de données, « *au point que l'on peut se demander aujourd'hui si le « réalisme » de la commission n'a pas contribué à banaliser l'existence de ces fichiers* »¹⁴³. Les administrations policières n'hésitent donc guère à reproduire certaines pratiques douteuses au regard de la loi¹⁴⁴.

Si la C.N.I.L. ne s'est pas opposée à la mise en œuvre de tels fichiers, elle dénonce régulièrement leur utilisation comme casier judiciaire parallèle, et ce au mépris des droits fondamentaux de la personne, notamment de la présomption d'innocence¹⁴⁵. A la différence du casier judiciaire, les fichiers recensent des informations sur des personnes qui ne sont pas nécessairement condamnées. Or, ces banques de données sont laissées à la disposition, directe ou indirecte, d'un nombre croissant d'agents publics. Lorsque la C.N.I.L. s'est prononcée sur l'entrée en vigueur du S.T.I.C, elle avait demandé que ce fichier ne soit pas utilisé pour effectuer des enquêtes de moralité¹⁴⁶. Malgré cette

¹³⁸ Selon l'article 41 de la loi informatique et libertés, lorsque un traitement intéresse la sûreté de l'Etat, la défense ou la sécurité publique, la demande de communication est adressée à la C.N.I.L. qui désigne un commissaire pour mener les investigations nécessaires et obtenir le cas échéant des modifications ou des suppressions des fichiers.

¹³⁹ GLEIZAL J.-J., *La police, le cas des démocraties occidentales*, op. cit., p. 163 et s.

¹⁴⁰ Cette loi a modifié la loi Informatique et Libertés et renforcé la protection des droits et libertés en matière de traitement des données à caractère personnel. L'article 6 de la loi exige le respect d'un principe de proportionnalité des données dans la collecte et le traitement (données pertinentes, adéquates et non excessives au regard des finalités du traitement). La loi a également élargi la liste des informations devant être communiquées et renforcé les pouvoirs de sanction de la C.N.I.L. Alors qu'elle devait jusqu'alors se contenter de prononcer des avertissements ou de dénoncer les faits au parquet, elle dispose désormais de pouvoirs de sanction administrative (injonction de cesser le traitement, retrait de l'autorisation) et pécuniaire (jusqu'à 300 000 €). En cas d'urgence et de violation des droits et libertés, la Commission peut faire interrompre ou verrouiller les données pendant trois mois. Et en cas d'atteinte grave et immédiate aux droits et libertés, son président peut demander en référé au juge d'ordonner toute mesure de sécurité nécessaire à leur sauvegarde.

¹⁴¹ Les autorités ont par ailleurs jusqu'au 24 octobre 2010 pour mettre les fichiers en conformité avec les nouvelles dispositions de la loi.

¹⁴² BOYER J., "Interconnexions et fichiers policiers. Deux débats de notre temps", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 135-147.

¹⁴³ HEILMANN E., "Le désordre assisté par ordinateur", op. cit.

¹⁴⁴ Le 22 août 2006, SOS Racisme a notamment déposé une plainte accusant les R.G. d'avoir constitué un fichier de délinquants sur la base de leur origine ethnique. Il en donne pour preuve le contenu d'un rapport des R.G. daté du 6 janvier 2005 répertoriant l'origine ethnique de « 436 meneurs recensés dans 24 quartiers sensibles », parmi lesquels « 87% ont la nationalité française, 67% sont d'origine maghrébine et 17% d'origine africaine. Les Français d'origine non immigrée représentent 9% des meneurs ». "SOS Racisme accuse les RG d'avoir constitué un fichage ethnique des délinquants", *Lemonde.fr*, 23 août 2006.

¹⁴⁵ V. les différents rapports d'activité de la C.N.I.L. disponibles sur Internet : <http://www.cnil.fr> ; Contra PRADEL J., "De la prévention et de la répression des infractions sexuelles. Commentaire de la Loi n°98-468 du 17 juin 1998", *R. pénit.*, 1998, n°3-4, pp. 208-243.

¹⁴⁶ BOYER J., "Interconnexions et fichiers policiers. Deux débats de notre temps", op. cit.

invitation, la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne et la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure ont étendu les droits d'accès aux fichiers S.T.I.C. et JUDEX pour les enquêtes administratives préalables au recrutement ou à l'agrément de certaines professions (agents de sécurité privée, magistrats, etc.). Depuis le décret d'application n°2005-1124 du 6 septembre 2005¹⁴⁷, ces consultations concernent les agents de sécurité privée et des sociétés de transports parisiens, les médiateurs et délégués du procureur, les enquêteurs de personnalité et les contrôleurs judiciaires, les magistrats, les préfets, les ambassadeurs, les policiers, les personnels de l'administration pénitentiaire, les policiers municipaux, les agents des services publics urbains de transports en commun, les agents des concessionnaires d'autoroute, etc.¹⁴⁸. La C.N.I.L. dénonce donc un détournement de la finalité première des fichiers policiers. Ceux-ci devaient faciliter l'investigation policière et non servir de casier judiciaire « *bis* ». Le risque est en effet réel de voir se constituer « *une mémoire policière supplantant totalement la mémoire du casier judiciaire et ôtant toute portée aux mécanismes classiques (amnistie, prescription, réhabilitation) par lesquels notre société évite que le temps du droit ne sombre dans la nostalgie de l'éternité* »¹⁴⁹. D'autant que la consultation des fichiers occasionne régulièrement des refus d'embauche injustifiés. En 2002, la Commission a demandé la suppression de 37% des données contrôlées contenues dans les fichiers S.T.I.C. et 42% des données du Système d'Information Schengen, parce qu'« *erronées ou manifestement non justifiées* »¹⁵⁰. En 2005, sur les 467 contrôles effectués par la Commission à la demande de particuliers, 207 personnes étaient indûment fichées, soit parce que le délai de conservation des signalements avait expiré, soit parce que les informations étaient erronées ou injustifiées¹⁵¹. Face au déferlement des saisines de la C.N.I.L., le ministre de l'Intérieur a dû préciser aux préfets, par une circulaire du 15 avril 2005, qu'une simple mention au casier judiciaire ou sur un fichier de police ne saurait conduire à émettre un avis défavorable¹⁵². Il a indiqué que les fonctionnaires devaient apprécier la pertinence des éléments mentionnés aux fichiers, « *leur gravité, leur ancienneté, les suites judiciaires qui, le cas échéant, leur ont été données, et leur éventuelle répétition* »¹⁵³.

453. Une stratégie « apolitique » de gestion des risques criminels¹⁵⁴. De nombreuses disciplines insistent sur le caractère fécond de la problématique du risque, empruntée à la technologie assurantielle, pour aborder la politique criminelle contemporaine¹⁵⁵. Cette

¹⁴⁷ Décret n°2005-1124 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de l'article 17-1 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 et fixant la liste des enquêtes administratives donnant lieu à la consultation des traitements automatisés des données personnelles mentionnés à l'article 21 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003, *J.O.* n°210 du 9 septembre 2005, p. 14633 et s.

¹⁴⁸ Le préfet dispose également d'un accès direct au F.I.J.A.I.S. pour l'examen des demandes d'agrément concernant des activités ou des professions impliquant un contact avec des mineurs et, depuis la loi n°2005-1150 du 12 décembre 2005, pour le contrôle de ces activités ou professions (art. 706-53-7 et 706-53-12 C.P.P.). Il faudra néanmoins qu'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la C.N.I.L. définisse les modalités et les conditions d'application de cette nouvelle disposition.

¹⁴⁹ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

¹⁵⁰ Source : <http://www.cnil.fr> (consulté le 20 janvier 2006).

¹⁵¹ "Ne souriez pas, vous êtes fichés", *Libération*, 7 avril 2006.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ LIANOS M., "Point de vue sur l'acceptabilité sociale du discours du risque", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, pp. 55-73.

¹⁵⁵ *Ibid.* ; BRANTS C., FIELD S., "Les méthodes d'enquête proactives et le contrôle des risques", *op. cit.* ; LANDREVILLE P., TROTTIER G., "La notion de risque dans la gestion pénale", *Criminologie*, vol. 34, n°1, 2001, pp. 3-8 ; PRATT J., "Dangerosité, risque et technologies du pouvoir", *in ibid.*, pp. 101-121 ; ERICSON R.V., HAGGERTY K.D., "La communication sur les risques, la police et le droit", *op. cit.* ; CAUCHIE J.-F., CHANTRAINE G., "De l'usage du risque dans le gouvernement du crime", *op. cit.* ; PIRES A.P., "La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique", *Sociologie*

stratégie d'accumulation de renseignements sur les délinquants avérés ou potentiels montre que la délinquance est désormais considérée comme un risque au même titre que les risques technologiques, industriels, sanitaires, écologiques, etc. Les risques d'agression ou de vol sont appréhendés comme des aléas quantifiés par un calcul statistique et repérés grâce à l'énumération de facteurs de risque (vulnérabilité des cibles, concentration des délinquants dans des « points chauds », etc.)¹⁵⁶. La délinquance, ou plutôt les délinquances, sont transformées en abstractions numériques¹⁵⁷. Face à cette prétendue neutralité scientifique, les gouvernants ont l'impression d'avoir pris sur le réel, de pouvoir anticiper par une prévision des risques de délinquance¹⁵⁸. Au final, du traitement de la délinquance, on passe subrepticement à une politique de « gestion » de la délinquance. Sans que les gouvernants abandonnent les critères de responsabilité et de culpabilité¹⁵⁹, « *les grands discours moraux sur la déviance sont remplacés par une morale utilitariste et étroite du calcul de probabilité. Vidée de toute connotation morale, la déviance n'est plus considérée que comme un accident, une éventualité dont les technologies du risque doivent permettre d'évaluer les conséquences et de limiter la fréquence* »¹⁶⁰. Pragmatique et apolitique, le discours du risque place les priorités organisationnelles au-dessus de toute réflexion sur les causalités de la délinquance¹⁶¹. Certains auteurs, s'inspirant des écrits de FOUCAULT ou d'ORWELL, considèrent donc que ces nouvelles technologies participent à une « *société de surveillance déshumanisée* »¹⁶². Par la multiplication des moyens de surveillance et de contrôle des citoyens, d'autres y voient encore un déplacement de la surveillance carcérale vers l'ensemble de la société¹⁶³. La loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 sur le terrorisme ne devrait pas contredire ces assertions. Elle étend considérablement les pouvoirs des institutions régaliennes en matière de collecte d'informations : exploitation des fichiers d'enregistrement d'images grâce au développement de la vidéosurveillance de l'espace public, traitement de données à caractère personnel portant sur les déplacements hors de l'Union européenne, contrôle des déplacements sur le territoire à partir de dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules et la prise de photographies des passagers sur le réseau routier, contrôle des échanges téléphoniques et électroniques, etc.¹⁶⁴. Les nouvelles technologies mobilisées par les institutions régaliennes n'intéressent donc plus seulement les délinquants ou présumés délinquants, mais l'ensemble de la population. Au-delà, certaines d'entre elles, notamment les outils cartographiques, autorisent une évaluation plus fine des activités policières. Elles participent alors à la diffusion d'une nouvelle culture managériale tournée vers la réalisation d'objectifs précis.

et sociétés, vol. 33, n°1, 2001, pp. 179-204 ; CASTEL R., *L'insécurité sociale*, op. cit., p. 57 et s. ; PERETTI-WATEL P., "Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable ? Représentations du risque et inégalités sociales", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, pp. 9-35 ; SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 189 et s.

¹⁵⁶ PERETTI-WATEL P., "Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable ?", op. cit.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ CAUCHIE J.-F., CHANTRAINE G., "De l'usage du risque dans le gouvernement du crime", op. cit.

¹⁶⁰ ERICSON R.V., HAGGERTY K.D., "La communication sur les risques, la police et le droit", op. cit., p. 191.

¹⁶¹ LIANOS M., "Point de vue sur l'acceptabilité sociale du discours du risque", op. cit.

¹⁶² MARX G.T., "La société de sécurité maximale", *Déviance et Société*, vol. 12, n°2, 1998, pp. 147-166 ; Contra v. notamment DUPONT B., "La technicisation du travail policier : ambivalences et contradictions internes", op. cit.

¹⁶³ SOULLIERE N., "Police et innovations technologiques", op. cit.

¹⁶⁴ Dans sa délibération n°2005-208 du 10 octobre 2005, la C.N.I.L. s'est donc montrée particulièrement critique vis-à-vis de ces nouvelles dispositions qui, selon elle, sont susceptibles de nuire aux libertés individuelles. Disponible sur Internet : <http://www.cnil.fr> (consultée le 20 janvier 2006).

C. Le management par objectifs

454. L'influence des modes de management anglo-saxons. Le gouvernement français ne s'est pas contenté d'importer les techniques de management des entreprises pour accroître l'efficacité de la force publique. Ces dernières années, les gouvernants se sont appuyés sur les nouveaux modes de management de la police new-yorkaise. Pour opérationnaliser leur stratégie de « tolérance zéro », les autorités de la ville ont en effet adopté de nouvelles méthodes managériales destinées à promouvoir la responsabilisation des agents¹⁶⁵. Deux principaux outils ont été mobilisés à cet effet : le « *Reengineering* » et le « *Compstat* »¹⁶⁶. Le « *Reengineering* » consiste à décentraliser et à responsabiliser les unités de commandement. Quatre orientations principales caractérisent la démarche¹⁶⁷. Les policiers de terrain doivent avoir une connaissance précise des problèmes de délinquance et de leurs auteurs (« *accurate and timely intelligence* »). Ils doivent être rapidement mobilisables pour ajuster le déploiement policier aux infractions commises (« *rapid focused deployment of personnel and resources* »). Des tactiques flexibles et adaptées doivent être définies pour tendre à éradiquer le crime (« *effective tactics* »). Enfin, les responsables de la police sont chargés de procéder en permanence à des évaluations afin de tirer profit des erreurs et d'améliorer les actions menées (« *relentless follow-up and assessment* »)¹⁶⁸. Dans cette optique, après la réunion d'équipes de réflexion ayant mobilisé près de 300 agents de tous grades (*Reengineering Committees*), W. BRATTON a élaboré un mode de gestion par objectifs, en définissant des stratégies dans les domaines perçus comme les plus importants : la détention illégale d'armes, la violence scolaire, les trafics de drogues, les violences domestiques, les occupations abusives de l'espace public, etc. Pour chacune de ces stratégies, la démarche est identique : l'examen des pratiques antérieures pour dégager les faiblesses du dispositif et l'inadaptation des réponses, la mise en place d'une organisation efficace et adaptée aux circonstances, l'élaboration d'un outil informatique facilitant l'analyse criminelle et les investigations, l'amélioration de la formation et de l'équipement des policiers. Pour que les interventions soient adaptées aux contextes locaux, une décentralisation importante des responsabilités opérationnelles au niveau des quartiers (*precints*) a été mise en œuvre. Les « *precints commanders* » élaborent leur propre stratégie de lutte contre le crime et maîtrisent l'affectation du personnel.

En contrepartie de cette revalorisation statutaire, les responsables locaux de la police sont désormais jugés sur les résultats de leurs services et plus particulièrement sur leur aptitude à obtenir une baisse de la criminalité. Les normes du nouveau management public impliquent une obligation de rendre des comptes¹⁶⁹. Cette évaluation se trouve facilitée par un indicateur de performance des unités et de leurs responsables : le « *Compstat* ». A partir du traitement informatique des infractions constatées dans les différents secteurs, le « *Compstat* » établit un classement, sur une base hebdomadaire et mensuelle, des dix commissariats subissant la plus forte augmentation de la délinquance

¹⁶⁵ BAUER A., PEREZ E., *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, Paris, P.U.F., 2000, p. 20 et s. ; DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", in OCQUETEAU F. (dir.), *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago*, op. cit.

¹⁶⁶ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais », op. cit.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 174.

et ceux connaissant la plus forte baisse¹⁷⁰. Depuis avril 1994, à l'occasion de « *Crimes Control Strategy Meetings* » ou de « *Compstat Meetings* » bihebdomadaires, les « *precints commanders* » sont convoqués au siège du quartier général du N.Y.P.D. pour expliquer devant ses principaux responsables la situation criminelle dans leur secteur¹⁷¹. Devant justifier leurs résultats et répondre de leurs échecs, une forte pression s'exerce sur eux. Depuis cette réforme, 60% des capitaines de police ont été promus ou rétrogradés¹⁷². Des procédés similaires existent désormais dans de nombreux Etats. En Australie, sous l'appellation « *Operations and Crime Review* », des cartes et des statistiques sont projetées sur des écrans lors de grandes « *messes* » semi-publiques regroupant des responsables policiers, des politiques, des fonctionnaires, des journalistes et des universitaires¹⁷³. En Angleterre, depuis la diffusion du principe « *best value* » (littéralement rapport qualité-prix) élaboré par T. BLAIR en 1997, les programmes d'action de la police sont encadrés par une structure centrale qui définit des normes nationales, des objectifs ciblés à l'échelon local et des indicateurs de performance¹⁷⁴. Le gouvernement travailliste s'appuie sur la « *règle des 4 C* » : clarifier et rendre publics les objectifs des autorités, consulter les habitants concernés à leur propos, comparer les performances policières avec celles des autres autorités, concurrencer en démontrant que les services proposés sont plus compétitifs par rapport aux autres fournisseurs présents sur le marché¹⁷⁵. Si la France s'est engagée dans la voie du « nouveau management public »¹⁷⁶, les ambitions gouvernementales semblent néanmoins plus modestes.

455. Les applications françaises : vers une « culture du résultat » ? Dès 1989, la direction générale de la police nationale insistait sur l'intérêt « *d'outils de gestion et d'indicateurs de performance* », sur la nécessité d'adopter un mode de gestion centré sur des objectifs¹⁷⁷. Malgré de fortes incitations gouvernementales, quelle que soit d'ailleurs la majorité politique en place, ces nouvelles pratiques ont peiné à s'inscrire dans les faits. Ces dernières années, le management par objectifs tend néanmoins à prendre davantage d'ampleur. Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (L.O.L.F.)¹⁷⁸, chaque programme d'action publique doit être accompagné d'un « *projet annuel de performance* » précisant les objectifs, les résultats attendus et les indicateurs de mesure retenus. Fortement promue par N. SARKOZY depuis 2002, cette nouvelle « *culture du résultat* » s'affiche tout particulièrement dans le champ de la sécurité¹⁷⁹. Les objectifs que le ministère de l'Intérieur assigne aux forces de police sont loin d'être insignifiants¹⁸⁰ et, pour mobiliser les agents dans cette tâche difficile, des

¹⁷⁰ DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais »", *op. cit.*

¹⁷¹ *Ibid.* ; BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N., *Mission sur les violences urbaines*, *op. cit.*, p. 120 et s.

¹⁷² Puisqu'il s'agit de fonctionnaires de la ville, les capitaines de police les moins performants ne peuvent être licenciés. Ils sont donc mis « *au placard* » par leur hiérarchie afin de les inciter à la démission. ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 150.

¹⁷³ DUPONT B., RATCLIFFE J., "Juste des punaises sur une carte ?", *op. cit.*

¹⁷⁴ CRAWFORD A., "Culture managériale de l'évaluation et responsabilités. Quelques leçons de l'expérience britannique des programmes locaux de sécurité", in OCQUETEAU F., FERRET J. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, *op. cit.*, pp. 51-82.

¹⁷⁵ CRAWFORD A., "L'organisation de la sécurité en Grande-Bretagne", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, *op. cit.*, pp. 211-239.

¹⁷⁶ CRAWFORD A., "Culture managériale de l'évaluation et responsabilités. Quelques leçons de l'expérience britannique des programmes locaux de sécurité", *op. cit.*

¹⁷⁷ ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 241 et s.

¹⁷⁸ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *J.O.* n°177 du 2 août 2001, p. 12480 et s.

¹⁷⁹ ROCHE S., *La police de proximité*, *op. cit.*, p. 225.

¹⁸⁰ Par exemple, le 19 janvier 2004, dans une instruction adressée aux préfets, le ministre a fixé un objectif de baisse de 20% de la délinquance pour la période 2002-2006. *Ibid.*, p. 240.

avantages statutaires sont prévus pour les policiers jugés performants (déroulements de carrière accélérés, primes individuelles et collectives au mérite)¹⁸¹. Depuis octobre 2002, le ministre réunit chaque mois, à l'image des « *Compstat Meetings* », les préfets, les directeurs départementaux et leurs homologues gendarmes des cinq départements qui ont connu la plus forte progression de la délinquance et des cinq départements qui ont connu la plus forte baisse¹⁸². Les responsables locaux de la police sont susceptibles de pâtir de la médiocrité de leurs résultats. En février 2003, le responsable de la sécurité publique de Toulouse a été muté, au motif que les statistiques toulousaines de résolution des crimes étaient trop faibles¹⁸³. Toutefois, malgré de fortes ressemblances, le modèle managérial français ne correspond que partiellement aux stratégies étrangères en la matière. Aucune forme de délinquance ou de criminalité n'est privilégiée et c'est une baisse globale de la statistique de la délinquance qui est attendue¹⁸⁴. Ce ne sont pas les policiers de terrain qui sont conviés aux réunions parisiennes mais les responsables départementaux¹⁸⁵. Les méthodes du nouveau management public ne sont donc pas utilisées comme un outil directement opérationnel. Eu égard aux caractéristiques du modèle policier français, cette logique de résultat n'exclut pas un certain nombre de contre-performances dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la délinquance.

456. Les effets pervers du management par objectifs. On assiste aujourd'hui « à un mariage de l'invocation rituelle et de la culture du management public, un mélange de danse de guerre autour du feu et de culte du chiffre »¹⁸⁶. Les chefs de service et les fonctionnaires de terrain se fondent quasi exclusivement sur les statistiques de la délinquance pour démontrer l'efficacité de leurs services à leurs supérieurs respectifs¹⁸⁷. Cette focalisation sur les données statistiques, qui servent de points de repère pour évaluer les personnels, circonscrire les « points chauds » de la délinquance et orienter la stratégie policière, engendre de nombreux effets pervers. Au fur et à mesure que le management par objectifs progresse, les critères de légitimation du système sont de plus en plus sélectionnés à partir de leur capacité à mesurer des performances « évaluables »¹⁸⁸. Le critère d'évaluation mobilisé est généralement « l'acte » (nombre de timbres-amendes, de flagrants délits, de défèrements, d'élucidations), et non « l'état » (la tranquillité, la sécurité, la confiance de la population, etc.)¹⁸⁹. L'évaluation de la performance des services porte davantage sur l'effectivité des procédures mises en place que sur les résultats qu'elles peuvent produire¹⁹⁰. L'évaluation se concentre alors sur le

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 225.

¹⁸² *Ibid.*, p. 240.

¹⁸³ SILVERMAN E. B., "Tolérance zéro et réforme d'un système de police : le cas de New York", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 59-80.

¹⁸⁴ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 241.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 243.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 241.

¹⁸⁷ FERRET J., "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", op. cit. ; GORGEON C., "La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites", op. cit.

¹⁸⁸ Le management par objectifs produirait des effets similaires dans d'autres Etats. V. notamment SKOGAN W.G., "Les difficultés de réformer le système policier aux Etats-Unis", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 39-57 ; CAUCHIE J.-F., CHANTRAINE G., "De l'usage du risque dans le gouvernement du crime", op. cit.

¹⁸⁹ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 152.

¹⁹⁰ On retrouve là les problèmes évoqués dans la première partie de la thèse au sujet des procédures d'évaluation des politiques locales et du poids des statistiques policières dans la construction du référentiel des politiques publiques de lutte contre la délinquance. V. également CAUCHIE J.-F., CHANTRAINE G., "De l'usage du risque dans le gouvernement du crime", op. cit.

seul domaine susceptible de produire des chiffres directement interprétables et immédiatement disponibles : la répression¹⁹¹. Ce procédé finit d'achever le potentiel novateur de la doctrine de la police de proximité. Chargée de répondre à la demande sociale de sécurité, celle-ci travaille sur du long terme, sur des phénomènes dont les causalités sont complexes, à partir de pratiques qui ne peuvent être mesurées à l'aune du nombre d'interpellations ou de faits constatés¹⁹². Or, le temps de l'action, mais aussi de l'évaluation, ne sont pas des pré-requis qu'affectionne particulièrement le nouveau management public, du moins tel qu'il est promu par le ministère de l'Intérieur. Au contraire, les délais impartis aux services de police pour « faire leurs preuves » sont de plus en plus brefs¹⁹³. Frappés d'une obligation de résultat, celle de rétablir l'ordre et d'interpeller au plus vite les délinquants, les responsables de la police risquent de privilégier le déploiement de C.R.S. ou de brigades anti-criminalité, plutôt que l'action discrète des policiers de proximité.

Au final, l'usage inconsidéré des indicateurs de performance risque de renforcer les traits pervers de la bureaucratie policière¹⁹⁴. Outre qu'il consolide une culture policière tournée vers la répression du crime, le management par objectifs conforte le « *syndrome de la prééminence des moyens sur les fins* », suivant lequel les personnels de la police et de la gendarmerie, comme d'ailleurs ceux des autres administrations, insistent sur leurs efforts d'amélioration en termes d'organisation, de façons de faire, plutôt que sur les résultats qu'ils peuvent produire. Il encourage une vision intra-organisationnelle qui privilégie les besoins internes de l'institution au détriment de l'implication dans les réseaux inter-organisationnels¹⁹⁵. Appliqué à l'ensemble des administrations de l'Etat, il contribue à ce que chacune d'entre elles considère encore plus qu'auparavant ses propres besoins comme des priorités¹⁹⁶. Pour contourner les pressions hiérarchiques et neutraliser ce qu'ils considèrent être un simple outil de contrôle, il n'est pas rare que les services locaux manipulent les informations chiffrées¹⁹⁷. Les statistiques peuvent être faussées par « *mille astuces* » : tricheries, services externes fictifs, allongement des horaires effectivement réalisés, etc¹⁹⁸. Ce procédé permettrait de faire baisser la délinquance, artificiellement, de 3 à 4% en moyenne¹⁹⁹. Au sein des hiérarchies intermédiaires, certains

¹⁹¹ MONJARDET D., *Ce que fait la police*, op. cit., p. 152.

¹⁹² Il n'est d'ailleurs pas impossible que cette proximité, du fait d'une présence policière accrue, engendre dans un premier temps une augmentation des chiffres de la délinquance. FERRET J., "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", op. cit.

¹⁹³ On peut citer pour exemple l'instruction donnée par D. DE VILLEPIN en mars 2005 aux directeurs départementaux de sécurité publique leur imposant une obligation de résultat, celle d'obtenir dans les trois mois une première baisse des actes de violence. ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 240.

¹⁹⁴ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 177.

¹⁹⁵ CRAWFORD A., "Culture managériale de l'évaluation et responsabilités. Quelques leçons de l'expérience britannique", in FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), *Evaluer la police de proximité*, op. cit.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 179. Le ministre ne serait d'ailleurs pas étranger au phénomène de manipulation des chiffres. Dès le mois de mai 2002, il aurait donné à ses services des instructions en matière de comptage des délits, notamment celle d'éliminer un certain nombre de faits qu'ils n'ont pas eu le temps d'enregistrer. ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 253.

¹⁹⁸ MATELLY H., "Une obligation de résultat pour les gendarmes ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°49, 2002, pp. 187-206.

¹⁹⁹ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 253. D'autres chercheurs considèrent néanmoins que les falsifications à la base n'ont pas de réelle incidence sur le produit des résultats globaux de la délinquance. Etant donné les régularités statistiques dans les divers domaines de la délinquance, il faudrait que « *des ententes sur les fraudes à pratiquer le soient dans toutes les unités, à tous les échelons, dans une temporalité et sur des contentieux identiques au sein de toutes les polices pour que leur incidence devienne consistante et leur donne un crédit autre que purement marginal* ». Par ailleurs, la publication mensuelle des chiffres des crimes et délits limiterait les possibilités de lissage des statistiques. in "Sur la fiabilité de l'enregistrement comptable des crimes et délits", *Champ pénal*, mars 2005.

services recourent à des pratiques de « *lissage des statistiques générales* » pour éviter de paraître trop ou pas assez zélés²⁰⁰. Pour « faire du chiffre », la police se concentrerait sur les délits faciles et sans victimes (usage de stupéfiants, immigration irrégulière, ciblage des populations marginalisées)²⁰¹. Plus encore, cette « culture du résultat » soulève d'importantes questions éthiques. Certaines notes de service internes en témoignent, notamment l'une du directeur départemental de la sécurité publique de l'Hérault recommandant une moyenne de vingt gardes à vue par jour²⁰². A juste titre, S. ROCHE s'interroge. « *Est-ce que les interpellations sont une fin en soi ? Et à ce titre doivent-elles être une activité récompensée par la hiérarchie ?* »²⁰³.

457. Conclusion. L'accroissement et le redéploiement des effectifs policiers, le recours à des modes d'intervention « musclés » couplés à des méthodes d'enquête proactives, la multiplication des fichiers et l'adoption d'une culture de résultat illustrent l'implémentation pratique de la doctrine de la « tolérance zéro ». L'évolution des instruments et des méthodes des forces régaliennes de sécurité manifeste sans aucun doute possible le réinvestissement de l'Etat dans ses missions répressives. Elle démontre *a contrario* la faible incidence des nouvelles doctrines d'emploi de la police qui entendaient faire de celle-ci, dans une quête de re-légitimation, une institution proche des citoyens, tournée vers la prévention et la pacification sociale autant que la répression. A bien des égards, cette tension entre les dimensions qualitatives et quantitatives de l'action publique se rencontre à l'identique au sein de l'institution judiciaire. Les exigences de la productivité policière se répercutent sur les modes de fonctionnement de la justice. Sommée de condamner sévèrement toutes les infractions élucidées, celle-ci s'inscrit dans une logique de traitement des flux difficilement conciliable avec une approche « restaurative ».

§2- L'accélération de la réponse judiciaire

458. L'accélération de la célérité du procès pénal : une logique gestionnaire de traitement des flux pénaux. Pour concrétiser la nouvelle doctrine de l'« impunité zéro » et ingérer le flux des affaires pénales, l'institution judiciaire a développé de nouvelles procédures à tous les stades du processus pénal. Au travers d'un principe de traitement en temps réel des affaires pénales, les parquets sont invités à accélérer la mise en mouvement de l'action publique (A). En aval, de nouvelles procédures de jugement ont été introduites pour permettre aux magistrats du siège de répondre aux sollicitations du parquet et réduire le délai entre la commission de l'infraction et sa sanction (B).

²⁰⁰ *Ibid.* ; OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 180.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 254.

²⁰³ *Ibid.*

A. L'accélération de la mise en mouvement de l'action publique

459. Le traitement en temps réel des affaires pénales. Traditionnellement, c'est par courrier qu'était géré le flux pénal²⁰⁴. 20% seulement des infractions, parmi lesquelles les plus graves, étaient signalées au parquet par téléphone²⁰⁵. La plupart des dossiers de faible gravité étaient donc portés à la connaissance du parquet plusieurs semaines après la commission de l'infraction. Depuis lors, les parquets ont mis en œuvre des permanences téléphoniques leur permettant de suivre la quasi-totalité des affaires pénales en temps réel. Ce système fut expérimenté au début des années 1990 à Pontoise, Bobigny puis Lyon²⁰⁶. Suite aux appréciations positives d'un groupe de travail réuni par la Chancellerie, la généralisation du traitement en temps réel a été décidée en 1995²⁰⁷. Si, dans un premier temps, la formule n'a pas rencontré le succès escompté²⁰⁸, depuis quelques années, elle se développe sous l'influence de procureurs de la République fortement investis dans une stratégie de performance quantitative et managériale²⁰⁹. En pratique, il s'agit d'introduire la décision sur l'action publique dès la phase d'enquête, durant la garde à vue²¹⁰. Pour toutes les affaires criminelles et correctionnelles, voire certaines contraventions de cinquième classe, lorsqu'elles sont élucidées et que le mis en cause se trouve dans les locaux de la police ou de la gendarmerie, le service d'enquête doit contacter le parquet. A partir des informations transmises par téléphone, le parquet indique aussitôt la suite à donner à chaque affaire : classement, alternatives aux poursuites, comparution immédiate, poursuite de l'enquête, saisine du juge d'instruction, etc. Le traitement en temps réel cherche, par une accélération de la réaction judiciaire, à rapprocher le moment de la comparution, et donc de la sanction, de la date de commission de l'infraction. Il ne s'agit pas seulement d'accroître la « productivité » de la justice par une diminution des délais de traitement et une simplification des circuits d'enrôlement des affaires, mais aussi d'accentuer l'effectivité du droit et de contrecarrer le sentiment d'impunité des délinquants²¹¹. Le traitement en temps réel doit contribuer à renverser les pratiques consistant à faire du classement sans suite un mode de gestion du stock d'affaires²¹². S'il se tourne principalement vers l'efficacité administrative, ce mode d'orientation des affaires pénales doit également favoriser une diversification de la réponse pénale en permettant au parquet de choisir en temps réel les voies procédurales les mieux adaptées au regard de sa politique d'action publique²¹³.

²⁰⁴ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

²⁰⁵ LALANNE E., *Les procédures accélérées. Contribution à l'analyse des procédures rapides de mise en état des délits soumis au tribunal correctionnel*, Thèse, Université De Pau et des Pays de l'Adour, 1997, p. 160.

²⁰⁶ DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité*, *op. cit.*, p. 10 et s.

²⁰⁷ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

²⁰⁸ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 27 et s.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 37 et s.

²¹⁰ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

²¹¹ *Ibid.* ; DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité*, *op. cit.*, p. 10 ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 27 et s.

²¹² BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

²¹³ *Ibid.*

Les modalités pratiques du traitement en temps réel sont variables suivant les juridictions²¹⁴. A Nantes, un service de traitement en temps direct (S.T.D.) a été créé en novembre 1995 pour traiter des infractions commises par les personnes majeures²¹⁵. Les quatre magistrats affectés à ce service exercent en binôme, une semaine sur deux de 9H à 12H et de 14H à 18H30. En dehors de ces plages horaires et le week-end, un magistrat de permanence est joignable à tout moment. Le S.T.D. mineurs a quant à lui été créé en septembre 1997 et placé sous la responsabilité des substituts chargés des mineurs²¹⁶. Deux magistrats assurent la permanence une semaine sur deux aux mêmes horaires que le S.T.D. majeurs. Des réunions mensuelles regroupent les chefs des services enquêteurs et le parquet pour qu'ils échangent sur les modalités du traitement en temps réel²¹⁷. En pratique, les signalements concernent essentiellement les infractions de recel, les violences volontaires, les violences et voies de fait en réunion, les tentatives de vol, les outrages à agent, les dégradations volontaires graves et les conduites en état alcoolique lorsqu'elles s'accompagnent d'une autre infraction ou en cas d'accident²¹⁸. Lorsque l'O.P.J. contacte le S.T.D., il présente les faits et les investigations éventuellement entreprises. Le magistrat pose des questions sur la nature de l'infraction, sur la personne du délinquant, notamment sur un éventuel état de récidive, sur la victime. Ensuite, une véritable discussion s'engage et le magistrat recueille souvent l'avis de son interlocuteur, au point que la décision est parfois prise conjointement²¹⁹.

460. L'accroissement des pouvoirs du parquet et de la police. Le service de traitement direct devient « *le point névralgique de l'entrée et de l'orientation des affaires* »²²⁰. Il constitue parfois le « *moteur* » du tribunal pénal tout entier et consacre donc le rôle de premier plan du parquet²²¹. A l'instar des nouvelles techniques de management de la police, ce mode de gestion des flux pénaux renforce le pouvoir des échelons hiérarchiques. Dans toutes les juridictions, la systématisation et l'automatisation de la réponse judiciaire s'accompagne de la production de « *barèmes* » ou de « *mémentos* »²²². Les flux étant quantifiables, et donc évaluables, l'autorité hiérarchique des chefs de parquet et des procureurs généraux s'en trouve affermie²²³. Sous un autre angle, le traitement en temps réel apparaît comme un moyen supplémentaire de contrôle sur les services enquêteurs. Ces derniers sont contraints de rendre compte au plus tôt des infractions dont ils ont connaissance et de respecter les instructions reçues²²⁴. Néanmoins, plusieurs arguments incitent à penser que l'autonomie policière n'est guère entamée²²⁵. D'une part, le renforcement du contrôle des enquêtes par le parquet est peu probable car

²¹⁴ V. notamment DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité*, op. cit., p. 19 et s. ; DESESSARD L., *Acteurs locaux et parquet. Etude dans le département de la Vienne*, op. cit., p. 43 et s. ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 43 et s.

²¹⁵ POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 4 et s.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*, p. 9. Sur la détermination des normes de traitement des affaires par d'autres parquets, v. notamment BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 108 et s.

²¹⁸ POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 10.

²¹⁹ *Ibid.*

²²⁰ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 9.

²²¹ *Ibid.*, p. 5.

²²² *Ibid.*

²²³ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", op. cit. ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 108 et s.

²²⁴ POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 7 et s.

²²⁵ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 67 et s.

la majorité des affaires signalées par ce biais est déjà résolue²²⁶. D'autre part, lors des échanges téléphoniques, la police est susceptible de manipuler les informations en taisant ou en biaisant certains aspects de l'affaire²²⁷. Pressé par le temps, le parquet doit le plus souvent se contenter des éléments d'appréciation fournis par les services enquêteurs sans pouvoir pousser plus loin les investigations. Certes, cette pratique policière de manipulation n'est pas généralisée. A Nantes, elle semble marginale²²⁸. Par contre, pour peser sur l'orientation des affaires, les enquêteurs jouent sur le choix de l'interlocuteur au sein du S.T.D.²²⁹. Généralement, les policiers connaissent les manières de procéder des différents membres du ministère public, notamment s'ils privilégient les réponses alternatives aux poursuites ou au contraire le renvoi systématique devant le tribunal correctionnel.

461. Une culture gestionnaire de répression. Le traitement en temps réel s'accompagne d'une raréfaction des classements sans suite et d'un recours massif aux procédures accélérées de jugement²³⁰. A Nantes, la part des classements sans suite dans l'ensemble des affaires traitées par le S.T.D. est en constante diminution (7.49% en 1997, 4.52% en 1998, 3.47% en 1999)²³¹. Si ce moindre recours est perceptible pour l'ensemble du parquet²³², 95% des classements sont décidés pour des affaires n'ayant pas suivi la filière du traitement en temps réel²³³. Plus fondamentalement, ce mode de gestion dans l'urgence heurte le principe d'individualisation censé soutenir le processus pénal. Dans de nombreux tribunaux, le traitement en temps réel donne lieu à la définition de critères de réaction pénale inscrits dans des « barèmes » ou des « mémentos »²³⁴. Ce processus de normalisation, sans priver les magistrats du parquet de toute marge d'interprétation, constitue un puissant vecteur d'uniformisation des pratiques²³⁵. Il entre en tension avec l'effort d'adaptation de la réaction judiciaire à la personnalité du délinquant²³⁶. La politique pénale ne se définit plus essentiellement à partir d'une estimation des problèmes de délinquance et des moyens propres à les résoudre²³⁷. Bien souvent, seul importe d'ajuster le nombre d'affaires poursuivies et les voies procédurales empruntées aux capacités de traitement de la juridiction²³⁸. L'urgence, qui n'est plus un mode

²²⁶ A Nantes en 1999, 5.69% des affaires traitées par le S.T.D. ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête préliminaire. Ceci ne veut pas dire que les magistrats du parquet renoncent à exercer tout contrôle sur les investigations policières. Les cas dans lesquels l'issue procédurale a été décidée par le magistrat lors de la saisine en temps réel sont en diminution constante : 62.1% des cas en 1997, 51.3% en 1998 et 49% en 1999. Les transmissions courrier sont quant à elles passées de 24.9% en 1997 à 34.6% en 1999. L'importance du nombre de transmissions courrier pourrait néanmoins s'expliquer par les particularités de la politique pénale locale. A l'époque, le procureur de la République du tribunal de grande instance de Nantes avait explicitement fait le choix de ne pas limiter le traitement en temps réel aux seules infractions mineures et de ne pas en faire un outil exclusivement tourné vers le traitement dans l'urgence d'un nombre maximum d'affaires. POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 12 et s.

²²⁷ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 166 et s.; POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 10 ; DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité*, op. cit., p. 30 et s.

²²⁸ POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 11.

²²⁹ *Ibid.*, p. 11 ; v. également DESESSARD L., *Acteurs locaux et parquet*, op. cit., p. 48 ; LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 167.

²³⁰ POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 15.

²³¹ *Ibid.*, p. 18.

²³² 75% de classements en 1997, 44.5% en 1998, 43.4% en 1999. *Ibid.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 105 et s.

²³⁵ *Ibid.* ; BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", op. cit.

²³⁶ SALAS D., *Le tiers pouvoir*, op. cit., p. 105.

²³⁷ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 40.

²³⁸ *Ibid.*

exceptionnel de traitement des affaires mais un mode habituel et institutionnalisé de traitement du contentieux pénal de masse (vols, délinquance urbaine, toxicomanie, etc.)²³⁹, prime alors sur l'ambition de rendre une justice de qualité.

462. La dénaturation du modèle de « justice restaurative ». Dans de nombreuses juridictions, le développement du traitement en temps réel s'est accompagné d'un recours plus systématique aux alternatives aux poursuites, notamment depuis 2002 avec la montée en puissance de la composition pénale²⁴⁰. Pour autant, les impératifs de gestion des flux dénaturent les principes directeurs d'une justice qui se voudrait réellement « restaurative ». Selon les termes de la circulaire du 16 mars 2004 relative aux alternatives aux poursuites²⁴¹, les procédures de « troisième voie » ne doivent pas seulement permettre de graduer la réponse pénale selon la gravité des faits, mais aussi contribuer à une meilleure gestion des flux. Or, cette stratégie d'accélération de la réponse pénale entre en contradiction avec la logique qualitative visée par les procédures alternatives aux poursuites, notamment la médiation pénale²⁴². Un processus de médiation véritablement abouti réclame du temps : le temps d'écouter, le temps de laisser les parties exprimer leur conflit et leurs attentes, le temps de resituer l'infraction dans le contexte relationnel qui l'a vu naître²⁴³. Face aux injonctions contradictoires qui leur sont adressées, les magistrats du parquet sont contraints d'utiliser les procédures alternatives comme des instruments standardisés chargés d'accroître les capacités de traitement de l'institution judiciaire. Les médiations « indirectes », c'est-à-dire effectuée sans rencontre entre le mis en cause et la victime, sont ainsi de plus en plus fréquentes²⁴⁴. La logique de l'urgence introduit une bureaucratisation du traitement des dossiers et la réduction du temps consacré aux médiations²⁴⁵. Dans certains sites, on assiste à la suppression de l'entretien individuel avec le médiateur, à des rencontres de médiation uniques et organisées dans un temps très bref²⁴⁶. La dimension qualitative de la médiation s'efface alors derrière les impératifs gestionnaires²⁴⁷. « *La médiation reproduit les logiques d'abattage qui sont celles de la justice alors qu'elle a été conçue pour y remédier* »²⁴⁸.

²³⁹ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

²⁴⁰ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 36.

²⁴¹ *Op. cit.*

²⁴² FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, *op. cit.*, p. 170 et s. ; CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, 1998, p. 109.

²⁴³ Le médiateur doit se situer « de manière itérative, dans le temps des origines du conflit, dans le temps actuel de la confrontation entre les parties et dans le long terme du devenir des relations sociales qui devront être restaurées ». LE ROY E., "La médiation mode d'emploi", *op. cit.*, p. 43 ; CARIO R., *Justice restaurative*, *op. cit.*, p. 94.

²⁴⁴ Dans son étude portant sur les activités de médiation de l'association d'aide aux victimes de Grenoble, J.-P. BONAFA-SCHMITT a même relevé qu'elles étaient plus nombreuses (52%) que les médiations directes. in *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 93.

²⁴⁵ FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, *op. cit.*

²⁴⁶ Par exemple, dans les maisons de la justice et du droit du Rhône, les médiations sont programmées de quart d'heure en quart d'heure. WYVEKENS A., "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", *op. cit.* ; FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, *op. cit.*, p. 171 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, *op. cit.*, p. 46 ; CARIO R., *Justice restaurative*, *op. cit.*, p. 108.

²⁴⁷ WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, *op. cit.* ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *Les médiations : logiques et pratiques sociales*, *op. cit.*, p. 3.

²⁴⁸ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, *op. cit.*, p. 171.

463. Une politique pénale focalisée sur le traitement de la petite et moyenne délinquance.

Au détriment des dossiers qui exigent des investigations importantes, le traitement en temps réel induit une focalisation de la réaction judiciaire sur les affaires de faible gravité ou peu complexes²⁴⁹. Contraint par un impératif d'efficacité, le ministère public se concentre sur les dossiers relativement simples, dont l'issue semble rapide et évidente, plutôt que sur les dossiers complexes dont l'issue est aléatoire²⁵⁰. Dans l'ordre des priorités, le traitement de l'insécurité urbaine, de la petite et moyenne délinquance devance la répression de la délinquance astucieuse ou organisée²⁵¹. A terme, cette focalisation sur la petite et moyenne délinquance de masse est susceptible d'introduire un certain nombre de contre-performances. Plutôt que d'alléger la charge judiciaire, il n'est pas impossible qu'elle se traduise par un engorgement croissant des juridictions pénales, avec une accélération de la réponse pénale circonscrite à la seule phase antérieure au jugement. Avec la multiplication des signalements téléphoniques, le traitement en temps réel se répercute en effet sur l'audiencement, celui-ci devant inscrire mois après mois un nombre croissant d'affaires²⁵². Sans le recrutement de greffiers ou de magistrats du siège pour assumer cette charge supplémentaire de travail, il ne peut y avoir qu'un encombrement croissant des audiences²⁵³. Au final, le traitement en temps réel encourage des « *mécanismes inflationnistes qui se répercutent de proche en proche, dans les différentes filières de traitement des procédures : l'aval répond aux sollicitations de l'amont, qui lui-même est entré dans une logique de l'urgence, en créant des solutions et une offre de service qui, à son tour, génèrent davantage de demandes* »²⁵⁴. L'ouverture de permanences de traitement direct incite les services enquêteurs à s'organiser pour présenter davantage d'affaires au parquet, ce dernier réagissant en développant de nouvelles permanences, avec le risque de provoquer à nouveau une inflation des demandes²⁵⁵. A l'autre bout de la chaîne pénale, en réponse aux sollicitations du parquet, les juridictions s'organisent pour proposer davantage d'audiences de comparution rapide, ce qui pousse le parquet à recourir plus fréquemment à ces procédures²⁵⁶. Pour que l'accélération du processus judiciaire opère à tous les stades de la chaîne pénale, les juridictions disposent en effet d'une vaste gamme de procédures accélérées de jugement.

²⁴⁹ WYVEKENS A., "La justice de proximité en France : politique judiciaire de la ville et interrogations sur la fonction de justice", in WYVEKENS A., FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe*, op. cit., p. 31.

²⁵⁰ DAYEZ B., "Y a-t-il un temps pour punir ?", in GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.), *L'accélération du temps juridique*, op. cit., pp. 589-597 ; VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°4, pp. 721-743 ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 138 et s.

²⁵¹ BONELLI L., "Des populations « en danger » aux populations « dangereuses » : les logiques de gestion policière et judiciaire des quartiers populaires", in SAINATI G., BONELLI L. (dir.), *La machine à punir*, op. cit., pp. 17-52 ; MARY P., "Le travail d'intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l'Etat social : dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, op. cit.

²⁵² MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Le parquet en interaction avec son environnement*, op. cit., p. 54.

²⁵³ Selon B. BASTARD, C. MOUHANNA et W. ACKERMANN, cette gestion à flux tendus des parquets se répercute sur l'aval, les juges, ce qui génère certaines tensions entre services. in *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 116 et s. ; LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 168 ; POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 15.

²⁵⁴ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 189.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 36.

B. L'accélération de la phase de jugement

464. Une stratégie de désengorgement des audiences correctionnelles. Depuis la mise en place du traitement en temps réel, le nombre de citations directes a continûment diminué²⁵⁷ au profit de nouvelles procédures visant à désengorger l'institution judiciaire et à raccourcir les délais de jugement. Si la célérité du procès pénal présente de nombreux atouts, ce traitement pénal de l'urgence produit, à l'instar du traitement en temps réels, de nombreux effets pervers. Pour comprendre l'incidence de ces nouvelles procédures de jugement sur le fonctionnement de l'institution judiciaire et plus globalement sur la politique pénale, il convient de les présenter succinctement (1) avant d'en évaluer l'impact (2).

1- Les instruments d'accélération de la phase de jugement

465. La démultiplication des filières procédurales. Lorsqu'il décide d'orienter une affaire pénale au sein du tribunal pour qu'elle soit jugée rapidement, le parquet dispose désormais d'une vaste gamme d'options. Il peut choisir de recourir à des modes simplifiés de jugement (a) ou à des procédures de jugement dites « accélérées » (b). Depuis peu, une nouvelle procédure lui est plus particulièrement confiée, celle de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (c).

a. Les modes simplifiés de jugement

466. La multiplication des infractions jugées par un juge unique en matière correctionnelle. Autrefois possibles pour le seul tribunal de police, des exceptions à la règle de la collégialité ont été introduites en matière correctionnelle par une loi du 29 décembre 1972²⁵⁸. Depuis lors, le législateur n'a cessé d'étendre les compétences du juge unique²⁵⁹. De 50 à 70% des affaires correctionnelles seraient désormais jugées par un seul magistrat²⁶⁰. Au sein de la doctrine et du monde judiciaire, les avis sont partagés quant aux dérives éventuelles de la généralisation des exceptions à la règle de la collégialité. Certains y voient « *une régression indéniable qu'il conviendrait de gommer au plus tôt*

²⁵⁷ 226 340 citations directes en 1992 (57.34% des poursuites), 147 660 en 1996 (39.68%). BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

²⁵⁸ Une audience à juge unique était alors possible pour les délits en matière de chèque, les délits routiers, de chasse ou de pêche, les homicides et blessures par imprudence dans le domaine de la circulation.

²⁵⁹ La loi n°95-125 du 8 février 1995 a étendu la compétence du juge unique aux violences ayant entraîné une incapacité de travail de plus de huit jours, aux abandons de famille, aux appels téléphoniques malveillants, aux exhibitions sexuelles, aux vols, aux recels, etc. La loi n°96-647 du 22 juillet 1996 a procédé à l'identique pour les menaces contre les personnes investies d'un mandat électif, un magistrat, un juré et toute personne dépositaire de l'autorité publique. La loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt a prévu la compétence du juge unique pour les délits prévus par le Code forestier et le Code de l'urbanisme pour la protection des bois et forêts, la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 pour les rébellions et provocations à la rébellion, pour les délits pour lesquels l'emprisonnement n'est pas encouru à l'exception des délits de presse, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 pour les violences dans un établissement scolaire ou éducatif par un majeur agissant avec l'aide ou l'assistance d'un mineur ou dans un moyen de transport collectif, pour les menaces aux personnes chargées d'une mission de service public, pour les voies de fait ou entraves délibérées à l'accès et à la libre circulation des personnes commises en réunion dans les entrées, cages d'escalier et parties communes d'immeubles collectifs, la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales pour les prévenus qui sont en état de récidive légale, quelle que soit la peine encourue.

²⁶⁰ FRISON-ROCHE M.-A., COULON J.-M., "Le droit d'accès à la justice", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., *op. cit.*, pp. 439-453.

de notre Code de procédure pénale »²⁶¹. Ils craignent que la solitude des magistrats, surtout lorsqu'ils sont jeunes et inexpérimentés, multiplie les risques d'erreur judiciaire. Ils évoquent la régression des garanties visant une bonne administration de la justice au seul profit de la gestion des flux. Cela étant, les garanties offertes par la collégialité semblent plus formelles que réelles. Bien souvent, les assesseurs ne connaissent pas l'affaire et se contentent de suivre les conclusions du président²⁶². L'institution du juge unique ne présente donc pas plus de désavantages que la collégialité et pourrait même permettre, au-delà de simples gains de productivité, de véritables progrès²⁶³. Pour les affaires peu complexes et de faible gravité, il s'agit d'un moyen efficace de désengorgement des tribunaux, sans réduire pour autant les garanties accordées aux justiciables.

467. Le recrutement de juges non professionnels de « proximité ». Le recrutement de juges non professionnels s'inscrit officiellement dans la politique judiciaire de proximité et s'inspire du précédent des juges de paix supprimés en 1958²⁶⁴. Par ce biais, il s'agit d'alléger la charge des magistrats pour des petites affaires et, au-delà, de renforcer la participation de la société civile à l'œuvre de justice. Les juridictions de proximité ont été créées par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 pour « *donner une réponse simple, rapide et efficace aux petits litiges de la vie quotidienne* »²⁶⁵. Depuis la loi n°2005-47 du 26 janvier 2005, elles sont compétentes pour les quatre premières classes de contraventions (art. 521 C.P.P.), à l'exception des contraventions de diffamation et d'injure non publiques (R. 41-3 C.P.P.), qu'elles soient commises par des majeurs ou des mineurs (art. 21 Ord. 2 février 1945). Les juges de proximité sont également autorisés à valider les compositions pénales (art.41-2 C.P.P.)²⁶⁶ et à siéger en qualité d'assesseurs aux audiences collégiales correctionnelles²⁶⁷. Une loi organique du 26 février 2003 a précisé leur statut et la procédure de recrutement²⁶⁸. Malgré l'ambition initiale de renforcer la participation de la société civile, suite à une censure partielle du Conseil constitutionnel²⁶⁹, il n'a guère été possible d'ouvrir la fonction à d'autres sphères que le

²⁶¹ DI MARINO G., "Du Code de procédure pénale version 1958 au Code de procédure pénale version 2000", *op. cit.*

²⁶² DANET J., "Le juge unique : progression ou progrès en procédure pénale", in CADIEU L., RICHER L. (dir.), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, Paris, P.U.F., 2003, pp. 150-158.

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité (septembre 2003-novembre 2005), Bilan et propositions*, Ministère de la Justice, 2005, p. 11 et s. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> (consulté le 15 décembre 2005) ; RENOUX T., "Justice de proximité : du mythe à la réalité ?", *RF const.*, n°55, 2003, pp. 548-566.

²⁶⁵ Circulaire du 12 septembre 2003 Instructions relatives au fonctionnement des juridictions de proximité, NOR :JUSB0310510C, *B.O.M.J.*, n°91, 2003.

²⁶⁶ DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, *op. cit.*, p. 116 et s.

²⁶⁷ Cet assessorat se développe, 59% des juges de proximité interrogés par le groupe de travail mis en place par la chancellerie précisant avoir siégé en correctionnelle. CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité*, *op. cit.*, p. 58.

²⁶⁸ Loi n°2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité, *J.O.* n°49 du 27 février 2003, p. 3479 et s. Ils sont nommés pour une durée de sept ans non renouvelable. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel (art. 41-21 Ord. n°58-1270 du 22 décembre 1958). Leurs activités professionnelles parallèles ne doivent pas être de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction et à son indépendance (art. 41-22). Le recrutement doit être précédé d'un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. De février 2003 à septembre 2005, le C.S.M. a rendu un avis conforme dans 68,9% des cas. CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité*, *op. cit.*, p. 37.

²⁶⁹ Le Conseil constitutionnel a censuré une partie des dispositions de la loi organique en vertu desquelles pouvaient être recrutés des personnes justifiant d'une expérience professionnelle dans le domaine administratif, économique ou social, au motif que le législateur n'avait pas précisé, au mépris de l'article 6 de la D.D.H.C., le niveau exigé de connaissances ou d'expériences juridiques. RENOUX T., "Justice de proximité : du mythe à la réalité ?", *op. cit.*

milieu judiciaire²⁷⁰. Les premiers juges de proximité sont entrés en fonction en octobre 2003, parmi lesquels essentiellement d'anciens conciliateurs ou magistrats, des avocats et des juristes d'entreprise²⁷¹. Les premières évaluations réalisées laissent transparaître un résultat mitigé. D'après le rapport d'un groupe de travail installé par la Chancellerie, les magistrats dénoncent l'insuffisance de la formation et les problèmes déontologiques posés par l'exercice d'une autre activité professionnelle²⁷². Face à la rigidité du système élaboré²⁷³, certaines juridictions manquent de candidatures (Douai, Reims, Metz, Nancy par exemple)²⁷⁴. La multiplication de leurs prérogatives et leur implication dans la procédure de composition pénale interrogent²⁷⁵. Une nouvelle fois, les contraintes de gestion des flux l'emportent sur la dimension qualitative d'une justice qui se voudrait de proximité. Le juge de proximité apparaît en réalité comme « *un pis-aller, une forme de réserviste appelé à l'aide pour colmater les brèches d'une justice débordée. Et surtout, le juge de proximité brouille un peu plus la compréhension déjà difficile du rôle de chaque acteur. Que comprend un jeune majeur largement désocialisé lorsqu'il réalise que le juge de proximité est en fait le policier, désormais retraité, qui l'avait arrêté quelques mois plus tôt ? Que comprend-il lorsqu'il reconnaît dans l'avocat qui est commis pour le défendre celui qui l'a jugé quelques mois plus tôt dans la juridiction d'à côté comme juge de proximité ?* »²⁷⁶.

468. L'ordonnance pénale. Outre le système des amendes forfaitaires qui permet d'éviter qu'un juge soit saisi pour un certain nombre de contraventions²⁷⁷, le tribunal de police connaît depuis 1972 une procédure simplifiée de jugement²⁷⁸. Cette procédure s'applique aux contraventions de police commises par des auteurs majeurs, même récidivistes, à l'exclusion des infractions au Code du travail ou pour lesquelles la victime a fait citer directement le prévenu (art. 524 C.P.P.). Lorsque le ministère public opte pour cette procédure, il communique le dossier de la poursuite et ses réquisitions au juge du tribunal

²⁷⁰ Selon l'article 41-17 de l'Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958, les juges de proximité peuvent être d'anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif; des personnes d'au moins 35 ans justifiant de quatre années d'exercice professionnel dans le domaine juridique et titulaires de diplômes sanctionnant quatre années d'études après le baccalauréat, des membres ou d'anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires et que leur compétence et leur expérience qualifient pour exercer ces fonctions; des personnes justifiant de 25 années au moins d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires, d'anciens fonctionnaires des services judiciaires des catégories A et B, que leur expérience qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires, les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins cinq ans. CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité*, op. cit., p. 19.

²⁷¹ En septembre 2005, 3.6% d'entre eux étaient d'anciens conciliateurs, 8.3% d'anciens magistrats, 36.8% des membres des professions libérales et judiciaires réglementées parmi lesquels essentiellement des avocats, 43.2% des personnes justifiant de quatre années d'études après le baccalauréat et de quatre années d'expérience professionnelle parmi lesquels essentiellement d'anciens juristes d'entreprise, 1.4% d'anciens fonctionnaires des services judiciaires. *Ibid.*, p. 43.

²⁷² *Ibid.*, p. 23 et s.

²⁷³ LEBRETON M.-C., "La justice de proximité : un premier bilan pessimiste", *Dalloz*, 2004, n°39, pp. 2808-2810.

²⁷⁴ CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité*, op. cit., p. 30.

²⁷⁵ D'une part, alors que le Conseil constitutionnel a justifié la constitutionnalité de la loi en précisant que les juges de proximité ne sont compétents qu'en matière contraventionnelle et ne peuvent prononcer une peine privative de liberté, la composition pénale concerne essentiellement la matière délictuelle et peut donner lieu à des mesures privatives de droits. D'autre part, il n'est pas certain que ces magistrats non professionnels se sentent autorisés à aller à l'encontre des injonctions du parquet. GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 104. Cela étant, la délégation en matière de validation des compositions pénales n'est pour l'instant pratiquement pas utilisée. 93% des juges de proximité n'ont jusqu'alors jamais effectué de telles tâches. CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité*, op. cit., p. 58.

²⁷⁶ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 203.

²⁷⁷ V. notamment PIN X., *Le consentement en matière pénale*, op. cit., p. 576 et s.

²⁷⁸ Loi n°75-2 du 3 janvier 1972, *J.O.* du 5 janvier 1972.

de police ou de la juridiction de proximité qui statue sans débat préalable (art. 525 C.P.P.). Si ce magistrat estime utile un débat contradictoire, il renvoie l'affaire au parquet pour qu'il poursuive l'auteur dans les formes de la procédure ordinaire. Dans le cas contraire, l'ordonnance pénale indique le montant de l'amende et la durée de la contrainte judiciaire. Depuis la loi n°99-515 du 23 juin 1999, le juge peut également prononcer des peines complémentaires (suspension du permis de conduire, retrait du permis de chasser). L'ordonnance n'est pas motivée (art. 526 C.P.P.). Le ministère public peut former opposition dans les dix jours (art. 527 C.P.P.). S'il ne le fait pas, l'ordonnance pénale est notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le prévenu dispose alors de trente jours à compter de la date d'envoi de la lettre pour former opposition à l'exécution de l'ordonnance. S'il y a opposition, l'affaire est portée à l'audience du tribunal de police ou de la juridiction de proximité (art. 528 C.P.P.).

Le législateur a étendu le mécanisme de l'ordonnance pénale au champ délictuel par la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 modifiée par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004²⁷⁹. Elle peut désormais viser les délits au Code de la route et les contraventions connexes prévues par ce code, les délits en matière de réglementation relative aux transports terrestres et les délits prévus au titre IV du livre IV du Code de commerce pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue (art. 495 C.P.P.). En pratique, ce sont les défauts d'assurance ou de permis, les conduites sous l'emprise d'un état alcoolique ou de stupéfiants, de faible gravité et sans récidive, qui sont concernés²⁸⁰. Les conditions dans lesquelles le parquet peut user de cette voie procédurale sont strictement définies. Le ministère public peut recourir à la procédure simplifiée lorsqu'il résulte de l'enquête que les faits reprochés sont établis, mais pas nécessairement reconnus, et lorsque les renseignements concernant la personnalité du délinquant, et notamment ses charges et ses ressources, sont suffisants pour permettre la détermination de la peine (art. 495 C.P.P.). La procédure n'est pas applicable lorsque les prévenus sont mineurs, lorsque la victime a formulé lors de l'enquête une demande de dommages et intérêts ou a fait cité directement le prévenu, ou enfin lorsque le délit a été commis en même temps qu'une contravention ou un délit d'homicide involontaire. Le président statue sans débat préalable (art. 495-1 C.P.P.) mais l'ordonnance doit être motivée (art. 495-2 C.P.P.). Le prévenu ne peut être condamné qu'à une peine d'amende et à des peines complémentaires. L'ordonnance est portée à sa connaissance par l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou, depuis la loi n°2004-204 du 9 septembre 2004, par une personne habilitée par le procureur. Il doit être informé qu'il dispose de 45 jours pour former opposition (art. 495-3 C.P.P.). Cette nouvelle procédure s'est développée à un rythme rapide. En 2004, les ordonnances pénales ont concerné 13% des affaires poursuivies, soit 58 822 ordonnances²⁸¹. Dans certaines juridictions, comme à Lyon, elles ont visé près du tiers du contentieux correctionnel²⁸². En pratique, le taux de recouvrement des amendes ne s'en trouve cependant guère amélioré, 30% à 40%

²⁷⁹ STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC P., *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 19^e éd., 2004, p. 789 ; GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 163 et s. ; VOLFF J., "L'ordonnance pénale en matière correctionnelle", *Rec. Dalloz*, Chron., 2003, p. 2777 et s.

²⁸⁰ ZOCCHETTO F., *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales*, Rapport d'information n°17, Sénat, 2005, p. 45 et s. Au parquet de Nantes, c'est le traitement des conduites en état alcoolique de faible gravité qui est dirigé vers ce type de procédure. GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 168.

²⁸¹ ZOCCHETTO F., *Juger vite, juger mieux ?*, op. cit., p. 41.

²⁸² *Ibid.*

des lettres recommandées n'étant pas retirées dans certains ressorts²⁸³. D'où la mise en place, suite à la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, de « *rendez-vous judiciaires* » autorisant des notifications collectives²⁸⁴.

b. Les procédures accélérées

469. La convocation par procès verbal. Dans la lignée du « *rendez-vous judiciaire* » institué en matière de flagrant délit par la loi du 6 août 1975, la convocation par procès-verbal vise, depuis la loi du n°83-466 du 10 juin 1983, les affaires pour lesquelles une personne majeure est déférée au parquet pour un délit sans qu'une information soit nécessaire (art. 393 et s. C.P.P.). Dans cette hypothèse, le procureur de la République peut inviter la personne déférée à comparaître devant le tribunal en qualité de prévenu libre dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours, sauf renonciation expresse de l'intéressé en présence de son avocat, ni supérieur à deux mois. Si elle ne s'y oppose pas, le procureur lui notifie alors le lieu, la date et l'heure de l'audience. Ce mode de saisine n'a pas remporté un grand succès. Il n'a représenté que 2.4% des saisines des tribunaux correctionnels en 2003²⁸⁵. Si la comparution du prévenu donne davantage de solennité à la remise de la convocation, elle s'avère plus coûteuse que la convocation par officier de police judiciaire²⁸⁶.

470. La convocation par officier de police judiciaire. Cette procédure de mise en mouvement de l'action publique est née de la loi n°85-1407 du 30 décembre 1985. Les lois n°95-125 du 8 février 1995 et n°96-585 du 1^{er} juillet 1996 ont étendu son champ d'application aux affaires impliquant des mineurs²⁸⁷. L'article 390-1 du Code de procédure pénale dispose que vaut citation à la personne la convocation notifiée au prévenu, sur instruction du procureur de la République, par un greffier, un officier ou un agent de police judiciaire ou, si le prévenu est détenu, par le chef de l'établissement pénitentiaire. La convocation par officier de police judiciaire est facilitée par le traitement en temps réel des affaires pénales. Lorsque le procureur de la République contacté opte pour cette procédure, une convocation est remise au délinquant indiquant l'infraction poursuivie, le tribunal saisi, le lieu et la date de l'audience. Moyen privilégié d'action lors du traitement en temps réel²⁸⁸, ce mode de saisine du tribunal correctionnel a connu une progression continue. En 2003, il a concerné 58% des poursuites correctionnelles, contre 17.4% en 1990²⁸⁹.

471. La comparution immédiate. Introduite par la loi n°83-466 du 10 juin 1983 (art. 395 et s. C.P.P.), la comparution immédiate s'est substituée à l'ancienne procédure de flagrant délit²⁹⁰. Alors que cette voie procédurale visait initialement les seuls délits flagrants

²⁸³ *Ibid.*, p. 49.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 50.

²⁸⁵ Source : ministère de la Justice. A Nantes, ce mode de saisine n'a concerné que 0.75% des affaires correctionnelles en 1999. POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 18.

²⁸⁶ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 94 et s.

²⁸⁷ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 30 et s.

²⁸⁸ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", op. cit.

²⁸⁹ CASORLA F., "La justice pénale à l'épreuve du concept de "restorative justice", *R. pénit.*, 2000, n°1, p. 38 ; Les Chiffres-clés de la justice, 2004.

²⁹⁰ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 148 et s.

passibles d'une peine d'emprisonnement au moins égale à un an et n'excédant pas cinq ans, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour élargir son champ d'application²⁹¹. Depuis la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002, cette procédure est applicable aux délits punis d'au maximum dix ans d'emprisonnement et non plus sept ans²⁹². En cas de délit flagrant, le seuil permettant la comparution immédiate est désormais de six mois d'emprisonnement, au lieu d'un an précédemment²⁹³. Dans cette hypothèse, le procureur, lorsqu'il considère que les charges réunies sont suffisantes et que l'affaire est en état d'être jugée, peut traduire le prévenu sur le champ devant le tribunal. Lors de l'audience, le président du tribunal correctionnel doit l'avertir qu'il ne peut être jugé le jour même sans son accord, lequel doit être recueilli en la présence de son avocat. Si la réunion du tribunal est impossible le jour même, le procureur peut traduire le prévenu devant le juge des libertés pour qu'il soit placé en détention provisoire jusqu'à sa comparution. Le prévenu doit alors comparaître devant le tribunal au plus tard le troisième jour ouvrable suivant. A défaut d'accord ou si l'affaire n'est pas en état d'être jugée, le tribunal renvoie l'affaire à une audience ultérieure dans un délai qui ne peut être inférieur à deux semaines, sauf renonciation expresse du prévenu, ni supérieur à six semaines²⁹⁴. Malgré de fortes disparités locales²⁹⁵, la part des comparutions immédiates dans l'ensemble des procédures correctionnelles tend à se stabiliser aux alentours de 10%. Après une période de régression de 1995 à 2000 (10.2% en 1994, 9.3% en 1995, 8.3% en 1998, 7.9% en 2000)²⁹⁶, ce taux augmente à nouveau depuis 2001 (8.2% en 2001, 9.6% en 2002, 10.1% en 2003)²⁹⁷. De 2001 à 2003, le nombre de comparutions immédiates a progressé de 32.6%, alors que l'ensemble des poursuites correctionnelles a cru de 10.2% dans le même temps²⁹⁸.

472. La comparution à délai rapproché. Cette procédure existe depuis la loi n°96-585 du 1^{er} juillet 1996 (art. 8.2 de l'ordonnance du 2 février 1945)²⁹⁹. Elle vise à accélérer la réponse judiciaire pour qu'une sanction trop tardive n'alimente pas le sentiment d'impunité du mineur, considéré en lui-même comme un facteur de récidive³⁰⁰. En matière correctionnelle, elle permet au procureur de la République, lors du défèrement d'un mineur devant le juge des enfants pour sa mise en examen, de demander à ce dernier de fixer l'audience du jugement dans un délai compris entre un et trois mois³⁰¹. Lorsque le

²⁹¹ *Ibid.*, p. 157 et s.

²⁹² Selon la Direction des affaires criminelles et des grâces, cette extension vise à permettre l'utilisation de cette procédure aux trafics de stupéfiants lorsque l'ouverture d'une instruction n'est d'aucune utilité pratique. Circulaire du 8 novembre 2002, Présentation des dispositions de procédure pénale de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, NOR : JUSD0230179C, *B.O.M.J.*, n°88, 2002.

²⁹³ Selon la Direction des affaires criminelles et des grâces, cette extension se justifie pour permettre de poursuivre en comparution immédiate les auteurs de rébellion ou d'outrage contre les forces de l'ordre lorsque de telles poursuites paraissent opportunes. *Ibid.*

²⁹⁴ Néanmoins, lorsque la peine encourue est supérieure à sept ans d'emprisonnement, le prévenu peut demander que l'affaire soit renvoyée à une audience ultérieure dans un délai qui ne peut être inférieur à deux mois et supérieur à quatre mois.

²⁹⁵ Toutes les juridictions ne font pas un usage égal de la procédure. A Nantes, elle représentait seulement 2.11% des saisines du tribunal correctionnel en 1997, 4.42% en 1998, 3.27% en 1999. POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 20. Il en va de même au tribunal correctionnel de Poitiers. DESESSARD L., *Acteurs locaux et parquet*, op. cit., p. 60.

²⁹⁶ CASORLA F., "La justice pénale à l'épreuve du concept de "restorative justice", op. cit.

²⁹⁷ Les chiffres-clés de la Justice.

²⁹⁸ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *Rapport 2005*, Rapport au garde des Sceaux, novembre 2005, p. 14.

²⁹⁹ GIUDICELLI A., "Présentation des dispositions procédurales de la loi du 1^{er} juillet 1996 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante", *Rev. sc. crim.*, 1997, n°1, pp. 29-33.

³⁰⁰ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 32 et s.

³⁰¹ *Ibid.* ; GIUDICELLI A., "Présentation des dispositions procédurales de la loi du 1^{er} juillet 1996 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante", op. cit.

juge des enfants fait droit aux réquisitions du procureur de la République, il notifie au mineur le lieu, la date et l'heure de l'audience. Deux conditions doivent être réunies. Les faits doivent être établis et les éléments de connaissance sur la personnalité du mineur et son environnement familial suffisants, recueillis à l'occasion d'une procédure antérieure de moins d'un an³⁰². La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a raccourci le délai de comparution s'agissant de certains mineurs de seize à dix-huit ans et, dans des conditions plus strictes, de mineurs de treize à seize ans³⁰³. Pour les mineurs de treize à seize ans qui encourent une peine d'au moins cinq ans d'emprisonnement sans pouvoir excéder sept ans, l'audience se tient dans un délai compris entre dix jours et deux mois. Lorsqu'ils ont entre seize et dix-huit ans et qu'ils encourent une peine d'emprisonnement supérieure ou égale à trois ans en cas de flagrance, supérieure ou égale à cinq ans dans les autres cas, l'audience du tribunal pour enfants intervient dans un délai qui ne peut être inférieur à dix jours ni supérieur à un mois (art. 14-2). Dans cette hypothèse, il n'est plus fait référence au caractère suffisant des investigations sur la personnalité. Il suffit qu'elles aient été accomplies à l'occasion d'une procédure antérieure de moins d'un an. Par ailleurs, le procureur doit les faire comparaître aussitôt devant le juge des enfants afin de requérir, suivant les cas, un contrôle judiciaire ou un placement en détention provisoire jusqu'à l'audience de jugement. En 2004, 819 affaires ont donné lieu à la nouvelle procédure de comparution à délai rapproché, contre 636 en 2003, soit une progression de 28.5%³⁰⁴.

c. La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (C.R.P.C.)

473. Une procédure innovante. Cette nouvelle filière procédurale a été introduite aux articles 495-7 à 495-16 du Code de procédure pénale par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité³⁰⁵. Selon la circulaire du 2 septembre 2004 présentant le dispositif, cette nouvelle procédure vise à « *alléger les audiences correctionnelles, à diminuer les délais de jugement et à conduire au prononcé de peines plus adaptées et plus efficaces car acceptées par l'auteur du délit* »³⁰⁶. Elle permet au procureur, pour les délits punis à titre principal d'une peine d'amende ou d'emprisonnement n'excédant pas cinq ans³⁰⁷, de proposer une peine à une personne

³⁰² Selon une circulaire du 16 septembre 1996, seules peuvent être considérées comme suffisantes les investigations ordonnées en application de l'article 8 alinéas 5 et 6 de l'ordonnance du 2 février 1945. De simples procès-verbaux de renseignements familiaux rédigés par les services enquêteurs ou des enquêtes sociales rapides effectuées par le service éducatif auprès du tribunal ne remplissent pas ces conditions. LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 32.

³⁰³ COUDERT F., "La procédure de jugement à délai rapproché des mineurs délinquants", *Droit pénal*, 2003, n°3, pp. 4-6.

³⁰⁴ Les Chiffres-clés de la justice.

³⁰⁵ STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC P., *Procédure pénale*, 19^e éd., op. cit., p. 789 et s. ; GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 122 et s. ; CERE J.-P., REMILLIEUX P., "De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité", op. cit. ; CHARVET D., "Réflexions autour du plaider coupable", *Dalloz*, 2004, chron. 35, p. 2517 et s. ; PAPADOPOULOS I. (dir.), *Plaider coupable. La pratique américaine, le texte français*, Paris, P.U.F., 2004 ; LE GUNEH F., "Aperçu rapide de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité", 2^e partie, *J.C.P.*, éd. G., n°15, 7 avril 2004, p. 657 ; DELAGE J.-P., "La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité", *Dalloz*, 2005, p. 1970 et s. ; GIUDICELLI A., "Repenser le plaider coupable", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, pp. 592-593 ; "Le plaider-coupable", *Journées d'études de la Société Générale des Prisons, R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 377-391.

³⁰⁶ Circulaire du 2 septembre 2004, Présentation des dispositions de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation aux évolutions de la criminalité relatives à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, NOR : JUSD0430176C, *B.O.M.J.*, n°95, 2004.

³⁰⁷ Cette procédure ne s'applique pas aux délits de presse, aux délits politiques ou aux homicides involontaires.

majeure qui reconnaît les faits et la qualification pénale retenue³⁰⁸. Par son inspiration, la procédure de C.R.P.C. ressemble à la composition pénale³⁰⁹. Comme elle, il n'est pas réellement possible de l'assimiler à un « *plea bargaining* » ou plaider-coupable à la française³¹⁰. La circulaire du 2 septembre 2004 précise qu'il n'y a pas de négociation sur la peine entre l'avocat et le procureur, ce dernier étant totalement libre de choisir la peine proposée sans tenir compte des observations éventuelles de l'avocat. Parce qu'elle donne lieu à de véritables peines, y compris d'emprisonnement, et parce que l'ordonnance d'homologation constitue une décision juridictionnelle, elle diffère néanmoins de la composition pénale³¹¹. La plupart des peines peuvent être proposées, mais ne peuvent aller au-delà d'un emprisonnement d'une durée maximale égale à la moitié de la peine encourue sans pouvoir dépasser un an (art. 495-8 C.P.P.). En vertu de l'article 132-24 du Code pénal, le procureur doit respecter les principes d'individualisation et de proportionnalité en tenant compte, dans sa proposition, des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur (art. 495-8 C.P.P.). La circulaire du 2 septembre 2004 invite le ministère public à proposer des peines inférieures à celles généralement prononcées en audience correctionnelle pour le même type d'affaires, et ce « *afin d'inciter la personne à accepter la proposition du procureur* ». Le magistrat saisi par le procureur d'une requête en homologation doit entendre la personne et son avocat pour vérifier la réalité des faits, leur qualification juridique et l'acceptation des peines proposées avant de statuer par une ordonnance motivée. Il doit vérifier que les peines proposées sont justifiées au regard des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur (art. 495-11 C.P.P.). S'il n'est pas lié par la proposition du procureur de la République, il ne peut qu'accepter ou refuser d'homologuer et non en modifier le contenu. En cas d'échec de la C.R.P.C., le procureur est tenu d'engager les poursuites (art. 495-12 du C.P.P.)³¹².

Selon la circulaire du 2 septembre 2004, cette procédure ne doit concerner que les affaires simples en état d'être jugées. La personnalité de l'auteur ne doit pas justifier d'investigations supplémentaires à l'exception d'une enquête rapide de personnalité³¹³. Le ministère de la Justice invite le ministère public à privilégier la C.R.P.C. pour les affaires de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, sans permis ou en récidive d'un très grand excès de vitesse, les violences urbaines (dégradations, menaces, violences outrages), les atteintes aux biens les plus couramment commises (vols, escroquerie, abus de confiance), les contentieux familiaux, le non-respect des règles d'hygiène et de sécurité. Elle a également vocation à se substituer aux affaires traitées par le biais de compositions pénales « *pour lesquelles le parquet aurait préféré engager des poursuites si l'encombrement des audiences correctionnelles ne l'en avait pas dissuadé* ». Cette

³⁰⁸ L'article 495-16 du C.P.P. exclut néanmoins les délits de presse, les délits d'homicide involontaire, les délits politiques, les délits forestiers ou de fraude fiscale.

³⁰⁹ PAPADOPOULOS I. (dir.), *Plaider coupable*, op. cit., p. 72 ; LE GUNEHEC F., "Aperçu rapide de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité", op. cit.

³¹⁰ STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC P., *Procédure pénale*, 19^e éd., op. cit., p. 789 ; GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 171 ; PAPADOPOULOS I. (dir.), *Plaider coupable*, op. cit., pp. 80-81.

³¹¹ *Ibid.*

³¹² Dans cette hypothèse, selon l'article 495-14 du C.P.P., le procès-verbal relatant le déroulement de la procédure ne doit pas être transmis à la juridiction de jugement. Ni le ministère public ni les parties ne peuvent faire état devant elle des déclarations faites à cette occasion pour empêcher que la reconnaissance de culpabilité porte préjudice à l'auteur devant la juridiction saisie.

³¹³ La circulaire demande que cette enquête soit systématique lorsque le procureur envisage de proposer un emprisonnement ferme mais sa réalisation n'est pas prévue à peine de nullité de la procédure.

procédure connaît une montée en puissance régulière³¹⁴. Sur les 181 tribunaux de grande instance, 94 utilisaient la C.R.P.C. au mois d'avril 2005³¹⁵, 153 en juillet 2005³¹⁶. Ils ont procédé à 21 000 C.R.P.C. en 2005³¹⁷. D'après les premiers résultats de l'enquête nationale menée au printemps 2005 sous la direction de J. DANET, la concertation entre le siège, le parquet et le barreau a donné lieu à la détermination de barèmes³¹⁸. Le contentieux privilégié est celui de la délinquance routière et le taux de succès de la C.R.P.C. est de plus de 80%³¹⁹. Une peine privative de liberté est proposée ou proposable dans 25% des juridictions³²⁰. 41% en prévoiraient l'utilisation à l'avenir³²¹. A rebours des recommandations de la circulaire du 2 septembre 2004, les peines proposées ne sont pas systématiquement allégées par rapport aux peines habituellement prononcées par le tribunal correctionnel³²². A l'encontre du principe qui voudrait qu'il n'y ait pas de négociation, il y aurait discussion sur la peine entre le parquet et les avocats dans 56% des cas³²³. Les différentes innovations procédurales présentées ici répondent à l'ambition légitime d'une institution submergée cherchant à réprimer par des procédures plus économes, en temps et/ou en moyens, les comportements de petite et moyenne délinquance peu complexes. Cela étant, en devenant la règle plutôt que l'exception, les procédures accélérées et les modes simplifiés de jugement transforment le modèle français de réaction pénale. Ce traitement pénal réalisé sur le mode de l'urgence encourage un durcissement de la répression pénale au détriment du principe d'individualisation des peines.

2- De la célérité du procès pénal à un traitement pénal de l'urgence

474. Les atouts de la célérité du procès pénal. Les procédures accélérées et les modes simplifiés de jugement permettent de concrétiser davantage le principe de célérité du procès pénal³²⁴ promu par le Conseil de l'Europe³²⁵ et contrôlé par la Cour européenne des droits de l'homme par le biais du droit à être jugé dans un délai raisonnable³²⁶. Ils

³¹⁴ WARSMANN J.-L., *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, juin 2005, p. 31 et s. Disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2378.asp> (Consulté le 18 décembre 2005).

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ Circulaire du 29 juillet 2005 relative à la loi n°2005-847 précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, NOR : JUSD0530114C, *B.O.M.J.*, n°99, 2005.

³¹⁷ FRATACCI L., "Une évaluation de l'activité des juridictions en 2005", *Infostat Justice*, n°86, mars 2006 ; MOULINS F., "Contribution pour un premier bilan de la CRPC dans une grosse juridiction", *A.J. Pénal*, 2005, n°12, pp. 443-444.

³¹⁸ Il y a eu négociation dans 88,2% des cas entre le parquet et le siège et, dans certaines hypothèses, les greffes et les barreaux. DANET J., "LA CRPC : un an après", *A.J. Pénal*, 2005, n°12, pp. 433-441.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ *Ibid.*

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

³²⁴ PRADEL J., "La célérité de la procédure pénale en droit comparé", *R.I.D.P.*, vol. 66., 1996, pp. 323-343 ; CASORLA F., "La célérité du procès pénal en droit français", *in ibid.*, p. 521-563.

³²⁵ COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS, *Lenteurs dans le système de la justice pénale*, Rapports présentés au 9^e colloque criminologique (1989), Recherches criminologiques, vol. XXVIII, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1991.

³²⁶ Cette exigence de la Cour européenne des droits de l'homme est d'ailleurs constamment invoquée par les ministres de la Justice pour justifier l'accélération de la procédure pénale. Ainsi, D. PERBEN, lors des débats parlementaires relatifs à la discussion du projet de loi portant adaptation aux évolutions de la criminalité (Séance du 21 mai 2003) a précisé que « *Toutes les parties dans une affaire, tant l'accusation que la défense, ont le même intérêt : l'une comme l'autre ne peuvent que gagner à un procès raisonnablement rapide. D'ailleurs la Convention européenne des droits de l'homme pose comme condition d'un procès « équitable » que le jugement soit rendu avec un délai raisonnable* ». Cité in PAPADOPOULOS I. (dir.), *Plaider coupable*, op. cit., p. 96.

favorisent une réduction du délai entre la commission de l'infraction et la date du jugement, avec pour effet escompté une limitation du sentiment d'impunité. Ils contribuent à désengorger les tribunaux, à réduire le coût de l'intervention judiciaire et à limiter le nombre de procédures par défaut³²⁷. Ils assurent une plus grande visibilité à la réaction pénale et renforcent la crédibilité de l'institution judiciaire³²⁸. Ils permettent de limiter l'attente des victimes et d'accélérer l'indemnisation de leurs préjudices³²⁹. Vu ses atouts incontestables, la célérité de la réaction pénale est désormais considérée comme une valeur en soi³³⁰. Elle ne peut pourtant être appréciée de manière univoque tant ses instruments dénaturent les principes qui structuraient jusqu'à présent le modèle français de réaction pénale.

475. Les effets pervers sur l'individualisation de la réponse pénale. Les contraintes d'efficacité et la gestion des flux sur un mode administratif imposent des réactions normalisées occultant le principe d'individualisation³³¹. C'est particulièrement le cas de la nouvelle procédure de C.R.P.C. L'introduction de barèmes au niveau des juridictions permet difficilement une adaptation de la sanction à la personnalité du délinquant³³². Le ministère de la Justice, pour ne pas sacrifier la personnalisation des peines à la rapidité de la procédure, a bien installé des permanences d'orientation pénale (P.O.P.) dans les juridictions. Depuis 1989, des personnes habilitées y réalisent des enquêtes sociales rapides destinées à vérifier la situation matérielle, familiale ou sociale des personnes poursuivies³³³. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, elles sont obligatoires avant toute réquisition de détention provisoire dans le cadre d'une comparution immédiate ou d'une C.R.P.C. La sauvegarde du principe d'individualisation est pourtant plus que modeste. Dès le début des années 1990, les premières évaluations du fonctionnement des P.O.P. ont démontré les insuffisances du dispositif³³⁴. Si quelques initiatives locales particulièrement innovantes ont vu le jour à Pau, Bordeaux, Libourne ou encore Bobigny³³⁵, ces pratiques ne se sont pas généralisées, surtout dans les petites

³²⁷ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 257 et s.

³²⁸ PRADEL J., "La célérité de la procédure pénale en droit comparé", op. cit. ; MINCKE C., "Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée", op. cit. ; CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, op. cit., p. 110.

³²⁹ Ibid.

³³⁰ MINCKE C., "Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée", op. cit.

³³¹ « L'immédiateté de la réponse pénale signifie que la crise justifie l'urgence, dramatise la décision qui d'ailleurs prend le vocable de « réaction » et non plus celui de jugement. [...] Ainsi l'urgence, qui associe à la fois l'aléa de la non-application de la loi, la coopération de divers intervenants, le choix de procédures d'une rapidité extrême, une disponibilité complète de l'appareil judiciaire, la cohérence des politiques publiques, le retour à une certaine forme de contrôle social, place l'individu au cœur d'un système qui le nie en grande partie en privilégiant efficacité et cohérence des actions ». BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", op. cit., p. 104 ; FAGET J., "Justice de proximité et modernisation des services publics", op. cit.

³³² Jusqu'à présent, les magistrats résisteraient néanmoins à l'idée d'un allègement tarifé des peines et préféreraient une « personnalisation de la peine proposée » à partir d'une discussion avec la défense sur la nature et le quantum de la peine. DANET J., "LA CRPC : un an après", op. cit.

³³³ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 189 et s. ; FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 72 et s. ; WYVEKENS A., *L'insertion locale de la justice pénale*, op. cit., p. 158 et s.

³³⁴ Elles ont relevé plusieurs difficultés : problèmes matériels de fonctionnement, conditions psychologiques et physiques peu propices à un entretien constructif et efficace avec l'enquêteur, durée moyenne de l'enquête entre vingt et cinquante minutes, informations succinctes sur la personnalité de l'auteur, faible intégration des permanences dans les pratiques judiciaires, faible impact des enquêtes rapides sur la décision de délivrer ou non un mandat de dépôt. FAGET J., *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, op. cit., p. 74 et s. ; LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 190 et s. Nos propres recherches, réalisées sous la direction de P. POUGET sur les enquêtes sociales rapides réalisées à la fin des années 1990 au sein de la juridiction nantaise confirment ces analyses. in *Les nouvelles formes du parquet*, op. cit., p. 27 et s.

³³⁵ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 197 et s.

juridictions³³⁶. Ces enquêtes s'effectuent dans l'urgence, ce qui empêche toute vérification sérieuse des dires du prévenu, toute évaluation suffisante de sa personnalité et de l'environnement dans lequel il vit³³⁷. La différenciation du traitement pénal ne s'appuie donc plus guère sur la personnalité du délinquant mais sur des « *catégorisations hâtives, centrées sur les éléments les plus immédiatement visibles et analysable d'un dossier supposé simple : gravité de l'infraction, origine sociale, réactions face à l'appareil judiciaire, etc.* »³³⁸. Les enquêtes sociales rapides servent principalement à « *cautionner la logique de gestion judiciaire de l'urgence, sans la protéger réellement de ses dangers* »³³⁹.

476. Un risque d'atteinte aux droits des victimes. Les procédures accélérées posent également des difficultés en ce qui concerne l'exercice des droits de la victime. S'agissant de la comparution immédiate, la rapidité du jugement l'empêche de faire valoir ses droits de manière satisfaisante³⁴⁰. Il lui est difficile d'être renseignée dans un délai aussi bref. Au moment du jugement, elle n'est pas certaine d'obtenir l'aide juridictionnelle. L'évaluation du préjudice subi est parfois délicate car il n'est pas toujours définitif. Pour remédier à cette situation, certaines juridictions comme celles de Paris, Libourne ou Colmar, ont organisé des permanences d'associations d'aide aux victimes auprès de la section chargée des procédures de comparution immédiate³⁴¹. A Paris, l'association Paris aide aux victimes contacte les victimes par téléphone pour les informer de la date de l'audience et de la possibilité d'y défendre leurs droits. Si la victime ne peut se déplacer, il lui est proposé d'envoyer un fax pour se constituer partie civile³⁴². S'agissant de la C.R.P.C., le législateur leur a concédé une place au cours de la procédure. L'article 495-13 du Code de procédure pénale précise que les victimes identifiées doivent être informées de la procédure « *sans délai et par tout moyen* ». Elles peuvent comparaître devant le juge de l'homologation qui statue éventuellement sur les intérêts civils et peut faire appel de l'ordonnance d'homologation. Il n'en demeure pas moins qu'avec les procédures accélérées, la conciliation nécessaire entre les impératifs de rationalisation gestionnaire et les droits des victimes est un processus délicat qui ne joue pas toujours en faveur des seconds. Il n'est pas anodin que la circulaire du 2 septembre 2004 invite à privilégier la C.R.P.C. pour les délits sans victime³⁴³.

477. Les risques d'une justice arbitraire et expéditive³⁴⁴. La plupart des procédures évoquées participent au renforcement des pouvoirs du parquet. La logique d'accélération du traitement des affaires pénales conduit les procureurs de la République à limiter les

³³⁶ *Ibid.*, p. 200.

³³⁷ *Ibid.*, p. 178 et s. et 201 et s.

³³⁸ MINCKE C., "Les nouveaux modes de traitement des conflits pénaux : vers de nouvelles temporalités pénales", in GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.), *L'accélération du temps juridique*, op. cit.

³³⁹ DANET J., *Défendre*, op. cit., p. 69.

³⁴⁰ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 277 et s.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 279 et s.

³⁴² *Ibid.*, p. 279.

³⁴³ La circulaire préconise d'employer la procédure pour les affaires dans lesquelles « *soit il n'y a pas de victime, soit la victime n'est ni identifiée ni identifiable, soit encore la victime a fait connaître lors de l'enquête qu'elle ne souhaite pas comparaître devant une juridiction mais qu'elle demande réparation [...], soit enfin il apparaît matériellement possible que la victime se présente devant le juge chargé de l'homologation pour présenter une demande d'indemnisation ne soulevant pas de difficultés particulières* ». op. cit.

³⁴⁴ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 281 et s.

ouvertures d'information³⁴⁵. Elle alimente le processus d'affaiblissement du juge d'instruction. Qui plus est, ces procédures permettent au ministère public d'influer indirectement sur le processus de détermination de la peine. Il est désormais admis que la condamnation prononcée dépend particulièrement des voies de poursuite empruntées³⁴⁶. Le maximum du recours à l'emprisonnement ferme est observé pour les condamnations en comparution immédiate³⁴⁷. Les parquets se voient dès lors implicitement investis de prérogatives appartenant aux juges du fond³⁴⁸. Ceci est d'autant plus vrai depuis l'introduction de la C.R.P.C., puisqu'il leur appartient désormais de choisir la sanction.

Cette extension des prérogatives du ministère public n'est pourtant pas contrebalancée par une garantie suffisante des droits des prévenus. Certes, les intérêts des personnes mises en cause dans une affaire pénale sont *a priori* sauvegardés. Elles doivent consentir à la comparution immédiate ou à la C.R.P.C. Elles disposent d'une faculté d'opposition en ce qui concerne l'ordonnance pénale. Cela étant, un certain nombre de garanties semblent plus formelles que réelles. Dans le cadre de la comparution immédiate, le droit de demander un délai pour préparer sa défense est peu praticable car le prévenu risque alors fortement, et c'est souvent le cas en pratique, de partir en détention provisoire³⁴⁹. De même, l'ordonnance pénale doit préciser au condamné qu'en cas d'opposition, le tribunal correctionnel aura la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement si celle-ci est encourue. Si cette information permet sans conteste au prévenu de se décider en connaissance de cause, porter à sa connaissance l'éventualité d'une peine d'emprisonnement n'est-il pas de nature à le dissuader de former opposition ? Récemment, la nouvelle procédure de C.R.P.C. s'est affrontée à de nombreuses critiques. A son sujet, une partie de la doctrine et des professionnels de la justice ont soulevé la méconnaissance du droit à un procès équitable, l'atteinte aux principes de la présomption d'innocence et d'égalité devant la justice, la violation de la séparation des autorités de poursuite et de jugement, le risque de pression sur le mis en cause sous la menace d'un placement en détention provisoire ou d'une aggravation de la sanction en cas de refus de la proposition du procureur³⁵⁰. Entre autres, la présomption d'innocence n'est guère respectée. Si le parquet et les parties ne peuvent faire état des déclarations faites dans le

³⁴⁵ Le juge d'instruction était saisi de 35% des affaires au XIX^e, de 8% des affaires en 1988, de 6.5% des affaires en 1998. Aujourd'hui, il n'est saisi que dans environ 5% des affaires, uniquement pour les crimes et les délits particulièrement complexes (escroqueries, abus de biens sociaux, etc.). DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 19 ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 89 et s et 132 et s. ; LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 90 et s. ; PRADEL J., "La procédure pénale française au début du XXI^e siècle", *R. pénit.*, 2003, n°2, pp. 341-360 ; JEAN J.-P., "Dix ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire", *Regards sur l'actualité*, n°300, 2004, pp. 33-48 ; DALLEST J., "L'instruction depuis la loi Perben II", *A.J. Pénal*, 2004, n°10, pp. 346-352.

³⁴⁶ AUBUSSON DE CAVARLAY B., HURE M.-S., *Arrestations, classements, défèrements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénale de la police à la justice*, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénale n°72, 1995, p. 88 et s. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com> (consulté le 20 juin 2003) ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 103 et s.

³⁴⁷ 67% des personnes condamnées à une peine privative de liberté ferme l'ont été dans le cadre d'une comparution immédiate et 61% de ces procédures se terminent par une condamnation à de l'emprisonnement ferme. AUBUSSON DE CAVARLAY B., HURE M.-S., *Arrestations, classements, défèrements, jugements*, op. cit., p. 88 ; LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 225 et s. ; SALAS D., *Le tiers pouvoir*, op. cit., p. 106.

³⁴⁸ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, op. cit., p. 77.

³⁴⁹ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 224.

³⁵⁰ LAZERGES C., "La dérive de la procédure pénale", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°3, pp. 644-654 ; SAAS C., "De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur", op. cit. ; Contra v. notamment MOLINS F., "Plaidoyer pour le « plaider coupable : les vertus d'une peine négociée", *A.J. Pénal*, 2003, p. 61 ; PRADEL J., "Vers un « aggiornamento » des réponses de la procédure pénale à la criminalité. Apports de la loi n°2004-224 du 9 mars 2004 dite Perben II", *JCP*, éd. G., 2004, I, 132, pp. 823-828 ; PRADEL X., "La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Présentation théorique", *R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 377-382 ; SEURIN M., "La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Le point de vue d'un magistrat du parquet", in *ibid.*, p. 383-395.

bureau du procureur en cas de saisine de la juridiction de jugement, suivant les termes de la circulaire du 2 septembre 2004, « aucune nullité ne saurait résulter du fait que la partie civile, présente lors de la comparution préalable à l'homologation, fasse état de l'acceptation de sa culpabilité par un prévenu qui se déclare ensuite innocent devant le tribunal »³⁵¹. En recommandant aux magistrats du parquet de proposer des peines allégées par rapport à celles qui seraient prononcées par le tribunal, cette circulaire introduit également une inégalité des peines à gravité égale des faits³⁵². Dans l'hypothèse où le parquet refuserait d'utiliser la voie de la C.R.P.C., il exclurait discrétionnairement le prévenu d'un circuit ouvrant droit à un allègement des peines³⁵³.

Au-delà, l'accélération des procédures de jugement introduit le risque d'une justice expéditive qui oublie que les formes et la lenteur de la justice sont « le prix que chaque citoyen donne pour sa liberté »³⁵⁴. Le respect d'un certain formalisme dans l'administration de la justice pénale est en effet « une exigence éthique qui se justifie au nom de l'humanité de la justice et de la sûreté des citoyens », un « barrage protecteur pour le justiciable face à la seule logique fonctionnelle de la performance ou de l'efficacité de la machine judiciaire »³⁵⁵. Or, l'accélération des procédures, notamment en ce qui concerne la comparution immédiate, s'accompagne d'une réduction du temps consacré à l'étude des dossiers, au parquet comme au siège³⁵⁶. L'urgence de la procédure en vient à primer sur le fond du droit³⁵⁷. Les audiences deviennent « des pantomimes absurdes »³⁵⁸ lorsque, à l'image de la 23^e chambre du tribunal correctionnel de Paris, les magistrats doivent examiner une soixantaine de dossiers de comparution immédiate par jour³⁵⁹. Les avocats sont donc particulièrement critiqués³⁶⁰. Lors des comparutions immédiates, ils affirment ne disposer parfois que de quinze ou vingt minutes pour consulter le dossier et s'entretenir avec leur client³⁶¹. Si les magistrats du siège dénoncent tout autant les dérives d'une justice expéditive, leurs réticences cèdent amplement face à l'allègement de la charge des juridictions de jugement³⁶². Comme pour la composition pénale³⁶³, « on a donc affaire à une sorte d'acceptation à la fois critique et contrainte »³⁶⁴. Ce pragmatisme témoigne d'un processus d'« administrativisation »³⁶⁵ de la justice par lequel celle-ci modèle ses modes d'intervention sur ceux des autres services publics administratifs. « Le culte de la performance s'impose comme source dominante

³⁵¹ *Op. cit.*

³⁵² DANET J., "LA CRPC : un an après", *op. cit.*

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Paris, 1871, p. 72.

³⁵⁵ CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, *op. cit.*, p. 77.

³⁵⁶ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 190.

³⁵⁷ BRUNET B., "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *op. cit.*

³⁵⁸ FAGET J., *La médiation. Essai de politique pénale*, *op. cit.*, p. 78.

³⁵⁹ DANET J., *Défendre*, p. 63 et s.

³⁶⁰ BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 156 et s.

³⁶¹ LALANNE E., *Les procédures accélérées*, *op. cit.*, p. 202.

³⁶² Les modes de citation rapide permettent en effet de traiter les contentieux en prenant en compte les contraintes pratiques des magistrats et du greffe. BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 115 et s.

³⁶³ *Supra* n°411 et s.

³⁶⁴ « Tout se passe comme si les magistrats du siège estimaient qu'ils ont, eux aussi, quelque chose à gagner à cette transformation de l'action de décision du parquet, en évitant de passer un temps considérable pour des affaires qui ne justifient pas la mobilisation d'une audience collégiale. L'introduction de ces modes de traitement des petites affaires leur permet en fait de consacrer davantage de leur temps à la maîtrise des contentieux importants ». BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, *op. cit.*, p. 7.

³⁶⁵ BIOY X., "A propos de la réforme de la justice : Sur l'institution des Commissions de recours contre les classements sans suite", *op. cit.* ; SALAS D., *Le tiers pouvoir*, *op. cit.*, p. 107.

de légitimité. La question du « comment punir », celle de la gestion des stocks et des flux à l'intérieur de l'appareil de la justice pénale a largement pris le dessus sur la question du « pourquoi punir », renvoyant à l'arrière scène une réflexion pourtant essentielle sur le sens, la place ou le rôle de l'intervention pénale comme mode de réaction sociale parmi d'autres »³⁶⁶. L'efficacité de la réponse pénale devient la clé de toute réforme³⁶⁷.

478. Une justice à deux vitesses ? Les réformes visant à accélérer la phase de jugement s'adressent à certains types de contentieux, essentiellement la délinquance de masse la plus visible, généralement de petite et moyenne gravité. La répression se concentre sur les populations marginalisées au détriment de la lutte contre la délinquance « *en col blanc* »³⁶⁸. Tous les justiciables ne bénéficiant pas du même rythme pénal et des mêmes garanties procédurales, l'accélération de la justice devient productrice d'inégalités et amplifie le caractère discriminant de l'intervention pénale³⁶⁹. Cela étant, il convient de préciser que cette proposition découle partiellement d'un effet d'optique. La plupart des réformes évoquées s'adressent à la petite et moyenne délinquance parce qu'il s'agit des phénomènes pour lesquels la demande sociale de sécurité est la plus forte, et l'organisation de la réponse pénale la plus inadaptée. L'accélération des procédures n'est de toute façon possible que pour les seules affaires présentant un faible degré de complexité. Enfin, si elles n'ont sans doute pas la visibilité des réformes ici présentées, certaines politiques visent à renforcer, ou du moins faciliter, la répression du terrorisme, de la délinquance organisée ou encore de la délinquance économique et financière³⁷⁰.

L'institution judiciaire s'est en effet donnée les moyens d'améliorer ses résultats en ce qui concerne les affaires présentant un haut degré de complexité. Depuis la seconde moitié des années 1970, elle s'est engagée dans un processus de centralisation et de « *spécialisation des compétences* »³⁷¹, en réservant le règlement de certaines infractions à des juridictions particulières. En matière de terrorisme, de trafic de stupéfiants, de corruption active de fonctionnaires étrangers ou d'organisations internationales, de pollution des eaux maritimes par rejet des navires, en matière sanitaire ou de délinquance économique et financière, des règles dérogatoires permettent, selon les cas, la saisine de juridictions parisiennes ou de juridictions particulières dans le ressort de chaque cour d'appel³⁷². Récemment, des juridictions inter-régionales spécialisées en matière de délinquance organisée (art. 706-75 et s. C.P.P.) et de délinquance économique et financière (art. 704 C.P.P.) ont été créées par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004. En ce qui concerne la délinquance organisée, elles peuvent être saisies pour des affaires d'une « *grande complexité* » (art. 706-75 C.P.P.). En matière économique et financière, elles sont compétentes pour les affaires³⁷³ qui sont ou apparaissent d'une « *très grande*

³⁶⁶ CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, op. cit., p. 71.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ CARTUYVELS Y., "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", *RD pén. crim.*, 1999, n°1, pp. 54-66 ; DANET J., *Défendre*, p. 71.

³⁶⁹ CARTUYVELS Y., "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", op. cit. ; BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W., *Une justice dans l'urgence*, op. cit., p. 115 et s.

³⁷⁰ GUIDICELLI A., "La justice pénale économique et financière en France", in DEFFAINS B., STASIAK F., GUIDICELLI-DELAGE G., LASCOUMES P., GODEFROY T., MASSE M. (dir.), *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 17-41.

³⁷¹ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 173.

³⁷² *Ibid.*, p. 172 et s.

³⁷³ Blanchiment de trafic de stupéfiants, abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse, escroquerie, infractions en matière d'adjudication, abus de confiance, atteintes aux systèmes de traitement automatisé de données, blanchiment, corruption passive et active, trafics d'influence, fausse monnaie, les délits prévus par les Codes de la construction et de

complexité, en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent »³⁷⁴. La Direction des affaires criminelles et des grâces invite à ne saisir les J.I.R.S. que lorsqu'un recours à la multidisciplinarité et au soutien technique d'assistants spécialisés est nécessaire³⁷⁵. Ces assistants sont des professionnels des affaires, de la comptabilité, de la finance, de la gestion des entreprises, de la santé, de la sécurité, etc. (art. 706 C.P.P.)³⁷⁶. Huit J.I.R.S. ont été installées sous la responsabilité des tribunaux de grande instance de Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Paris, Rennes et Fort-de-France³⁷⁷.

Selon le Garde des Sceaux, P. CLEMENT, 263 procédures étaient suivies par les J.I.R.S. au mois de décembre 2005, dont environ 25% concernant la délinquance économique et financière et 75% la criminalité organisée³⁷⁸. S'agissant de la délinquance organisée, elles traitent majoritairement des procédures liées aux trafics de stupéfiants (50%), aux associations de malfaiteurs et aux vols en bandes organisées (30%) puis, mais à titre subsidiaire, aux trafics d'armes, aux réseaux d'immigration clandestine, au proxénétisme et à la traite des êtres humains³⁷⁹. En matière économique et financière, elles se chargent d'escroqueries d'envergure, d'abus de biens sociaux dans les sociétés multinationales ou des contrefaçons. Selon le ministre, « *les juridictions spécialisées doivent être le lieu privilégié d'une approche systématique de la grande délinquance sous l'angle de la détection des avoirs criminels* ». S'il est encore bien tôt pour établir un premier bilan, on constate que la délinquance économique et financière est sous-représentée dans les contentieux pris en charge. La délinquance organisée représente entre 79% et 100% des affaires traitées, parmi lesquelles 50% de trafics de stupéfiants³⁸⁰. La délinquance « en col blanc », particulièrement opaque, reste donc faiblement sanctionnée. Si le nombre de condamnations en matière douanière et fiscale ont augmenté dans les années 1990³⁸¹, les infractions à la législation économique et financière ne dépassent jamais 5% des condamnations (environ 30 000 par an)³⁸². Leur part tend même à diminuer sensiblement depuis 1997³⁸³.

l'habitation, de la propriété intellectuelle, des douanes, de l'urbanisme, de la consommation, certains délits mentionnés au Code général des impôts, etc.

³⁷⁴ Selon la Direction des affaires criminelles et des grâces, ces critères ne sont pas limitatifs. Les magistrats peuvent considérer l'affaire complexe au regard de l'importance du préjudice causé par l'infraction, de la taille et de l'implantation internationale des structures ayant permis la réalisation de l'infraction (cas des sociétés multinationales, nécessité de recourir à la coopération internationale, utilisation de comptes bancaires multiples, extrême technicité des contentieux concernés, etc.). Circulaire du 2 septembre 2004 relative aux dispositions économiques et financières de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, NOR : JUSD0430175C, *B.O.M.J.*, n°95, 2004.

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ Décret n°2004-984 du 16 septembre 2004 fixant la liste et le ressort des tribunaux spécialisés et des juridictions interrégionales et relatif à la définition des matières donnant lieu à l'attribution d'un diplôme permettant l'exercice des fonctions d'assistant spécialisé, *J.O.* n°218 du 18 septembre 2004, p. 16274 et s.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ Discours du garde des Sceaux le 7 décembre 2005 lors de la réunion de l'ensemble des magistrats des juridictions interrégionales spécialisées. Disponible sur Internet : <http://www.justice.gouv.fr/discours/d071205.htm> (consulté le 7 janvier 2005).

³⁷⁹ WARSMANN J.-L., *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004*, *op. cit.*, p. 17 et s.

³⁸⁰ Seule la J.I.R.S. de Bordeaux fait exception, celle-ci traitant quasiment autant d'infractions économiques et financières (42%) au premier trimestre 2005. *Ibid.*, p. 21.

³⁸¹ CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, pp. 186-187.

³⁸² SALAS D., *La volonté de punir*, *op. cit.*, p. 152.

³⁸³ La part des condamnations pour infractions à la législation économique et financière s'établissait à 4,4% du total des condamnations en 1995 (16 150 condamnations), 5% en 1997 et 1998 (respectivement 26 897 et 28 532 condamnations), 4,5% en 1999 (20 470 condamnations), 3,4% en 2003 (14 018 condamnations). *Annuaire statistique de la justice*, 2005.

479. Conclusion. Dans leur ensemble, le traitement en temps réel, les modes simplifiés de jugement et les procédures accélérées montrent que l'ambition de désengorger l'institution judiciaire conduit insidieusement à renforcer les pouvoirs du parquet et à durcir la répression pénale, sans que soit toujours pensée, ou assurée, une juste protection des droits fondamentaux des justiciables. En parallèle, l'augmentation et la spécialisation des forces de police, la constitution de vastes fichiers et l'utilisation de nouvelles technologies démontrent que les réformateurs sont à la recherche d'une meilleure efficacité répressive, au risque parfois de contredire la dynamique qualitative évoquée plus haut. Cette course à l'efficacité explique, au-delà des réformes fonctionnelles et structurelles, la succession de dispositions législatives ou réglementaires visant à accroître les pouvoirs des administrations régaliennes. Pour que l'Etat puisse assurer ses missions de répression, les gouvernants n'hésitent plus à renforcer la composante autoritaire du modèle français de politique criminelle

Section 2- L'amplification de l'emprise du système pénal

480. Un équilibre instable entre les composantes autoritaire et libérale du modèle français de politique criminelle. Pour améliorer leurs résultats en matière de répression et concrétiser la nouvelle doctrine de « tolérance zéro », la plupart des gouvernements qui se sont succédés depuis plus de vingt ans ont considéré qu'il devenait impérieux de tempérer les effets du socle libéral du système de justice pénale. En posant l'affermissement de la répression comme un préalable nécessaire à toute réduction de la délinquance, ils ont légitimé le renforcement des pouvoirs coercitifs de l'Etat, au risque de restreindre les droits fondamentaux du citoyen (§1). Cet interventionnisme répressif interroge quant à un éventuel glissement vers un modèle autoritaire de politique criminelle. Certes, un certain nombre de garanties, notamment judiciaires, préservent la composante libérale du système pénal. Face aux velléités punitives de l'Etat, ces garanties n'offrent en réalité qu'une protection relative (§2).

§1- Le renforcement des pouvoirs coercitifs de l'Etat

481. Les voies empruntées pour asseoir la puissance répressive de l'Etat. Pressés de démontrer leur volontarisme en matière de réduction de la délinquance, les pouvoirs publics jouent sur tous les aspects du système de justice pénale. Depuis plus de deux décennies, en multipliant les incriminations pénales, ils ont contribué à l'accroissement du champ de compétence des administrations chargées de la répression (A). Pour améliorer leurs résultats en matière de détection et de sanction, leurs agents disposent de prérogatives plus étendues (B). Dans l'optique d'intensifier le contrôle étatique sur les délinquants et criminels, le législateur s'est attaché à durcir les peines (C).

A. Un processus continu d'inflation pénale

482. Un recours aux vertus symboliques de la ressource pénale. Depuis plus de vingt ans, les gouvernants tentent de répondre à la crise du système de justice pénale en incriminant davantage les comportements sur lesquels se cristallise la demande sociale de sécurité (1). Ce mouvement de pénalisation alimente un certain nombre d'effets contre-productifs qui pourraient, à terme, consolider plus que renverser les insuffisances du modèle français de politique criminelle (2).

1- Le processus d'inflation pénale

483. La désuétude des principes de dépénalisation et de décriminalisation. Le temps semble bien loin où la doctrine et quelques réformateurs réclamaient un vaste mouvement de dépénalisation ou de décriminalisation³⁸⁴. Cette stratégie « *fait aujourd'hui figure de combat d'arrière-garde* »³⁸⁵. Si plusieurs lois contemporaines ont bien procédé à quelques dépénalisations³⁸⁶, le plus souvent, elles se contentent d'éliminer des normes inappliquées ou qui protègent des biens juridiques de faible importance. Réduit à une opération de « *papier* », ce processus conduit à « *un effacement symbolique d'une partie marginale de l'archipel pénal, qui sera vite réintégré par d'autres incriminations dictées par des finalités symboliques opposées* »³⁸⁷. On assiste davantage à un processus d'inflation pénale³⁸⁸. Depuis les années 1980, les lois se succèdent pour modifier ou développer, dans le sens d'une répression accrue, la liste des infractions pénales³⁸⁹. D'un point de vue quantitatif, il est sans doute nécessaire de se détacher d'une vision trop pessimiste de l'inflation. Dans une société de plus en plus complexe, où s'expriment des besoins nouveaux (informatique, manipulation génétique, etc.), il ne peut réellement y avoir de stagnation normative³⁹⁰. Ainsi, dans un sens globalement plus

³⁸⁴ *Supra* n°329 et s.

³⁸⁵ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 541 ; MARY P., "Le travail d'intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l'Etat social : dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, *op. cit.*

³⁸⁶ On peut citer à cet égard la suppression des délits de mendicité et de vagabondage dans le nouveau Code pénal de 1992, la dépénalisation de la banqueroute en 1985 ou du refus de vente en 1986. Plus récemment, la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels et modifiant l'article 121-3 du Code pénal a dépénalisé les fautes d'imprudence les moins graves, notamment pour éviter les mises en cause d'élus locaux. On peut citer également les lois n°2003-706 et 2003-721 du 1^{er} août 2003 de « sécurité financière » et « pour l'initiative économique », l'ordonnance n°2004-274 du 25 mars 2004 « portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises » et l'Ordonnance n°2004-604 du 24 juin 2004 « portant réforme du régime des valeurs mobilières émises par les sociétés commerciales ». Leurs dispositions ont procédé à plusieurs dépénalisations comme l'abrogation de la peine correctionnelle encourue par les dirigeants de sociétés commerciales dont la nature n'est pas indiquée sur tous les actes et documents destinés aux tiers, la non-communication aux actionnaires des documents auxquels ils ont droit, etc. Les incriminations pénales ont été remplacées par d'autres sanctions : nullités, injonctions, etc. SALVAGE P., "La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000. Retour vers l'imprudence pénale", JCP, éd. G., I, 281 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 541 ; ROBERT J.-H., "Tableau récapitulatif des dépénalisations opérées depuis 2003 dans le droit des sociétés par action", *Droit pénal*, 2005, n°2, pp. 6-8.

³⁸⁷ VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.*

³⁸⁸ BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal. Les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, G.A.P.P., C.N.R.S., 1991, p. 5 ; CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, *op. cit.*, p. 93.

³⁸⁹ 35 lois ont été dénombrées en 1983, 40 en 1984, 45 en 1985, 53 en 1986. BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, *op. cit.*, p. 10 et s. Sur la période comprise entre juin 2000 et juin 2003, 43 lois, 9 ordonnances et 38 décrets ont modifié le Code pénal. DANET J., "présentation", in *Le nouveau procès pénal après la loi Perben II*, *op. cit.*, XV-XVII.

³⁹⁰ BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, *op. cit.*, p. 204 ; DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 2004, p. 65.

répressif³⁹¹, le nouveau Code pénal s'est présenté comme une œuvre de modernisation visant une adaptation des dispositions pénales aux évolutions de la société et aux caractéristiques contemporaines de la délinquance³⁹². Il a introduit de nouvelles incriminations au sujet des nouvelles technologies de communication ou encore des technologies biomédicales³⁹³. Il a introduit la responsabilité pénale des personnes morales. Il a consacré une catégorie montante d'infractions qualifiées d'infractions de prévention et destinées à sanctionner avant que le trouble à l'ordre public ne soit positivement réalisé ou réitéré³⁹⁴. Plus globalement, le nouveau Code pénal témoigne d'une « *réorientation culturelle fondamentale* » en procédant à une nouvelle hiérarchisation des intérêts protégés³⁹⁵. Alors que le Code pénal de 1810 défendait principalement le maintien du régime politique et la défense de l'ordre public³⁹⁶, le droit pénal se trouve recentré sur des valeurs plus individualistes, autour de la répression des atteintes à la personne humaine et aux biens³⁹⁷.

484. La multiplication des incriminations depuis l'adoption du Nouveau Code pénal.

Cette perspective plus individualiste s'est traduite par une multiplication des intérêts protégés et, notamment depuis la fin des années 1990, par une concentration du législateur sur les comportements nuisant à la sécurité quotidienne. Ont ainsi été incriminés les manquements à l'obligation scolaire (art. 227-17-1 et s. C.P.), le bizutage (art. 225-16-1 C.P.), la possession d'animaux dangereux (art. 212-2 C. rural), la récidive de dépassement de la vitesse maximale autorisée égal ou supérieur à 50 km/h (art. L4-1 C. route), la manipulation mentale (art. 223-15-2 C.P.), la fraude répétitive dans les transports en commun (art. 24-1 loi 15 juil. 1845), le délit de « mariage de complaisance », (art. 21 *quater* de l'ordonnance du 2 novembre 1945), le harcèlement moral (art. 222-33-2 C.P.), l'outrage à enseignant (art. 433-5 C.P.), le racolage passif (art. 225-10-1 C.P.), la mendicité agressive (art. 312-12-1 C.P.), l'occupation sans titre d'un terrain appartenant à une commune (art. 322-4-1 C.P.), le regroupement dans les parties communes d'immeubles (art. L126-3 C. de la construction et de l'habitation), l'outrage au drapeau français (art. 433-5-1 C.P.), etc. Cette prolifération des incriminations démontre qu'il ne s'agit plus de poser des règles générales transcendant la diversité des situations et ignorant les cas particuliers, mais au contraire de modeler le droit sur le réel, « *en suivant la sinuosité de ses contours* »³⁹⁸.

³⁹¹ LAZERGES C. (dir.), *Réflexions sur le nouveau Code pénal*, Paris, Pedone, 1995 ; DELMAS-MARTY M., "A propos du nouveau Code pénal français", *RD pén. crim.*, 1997, n°2, pp. 133-184.

³⁹² DELMAS-MARTY M., "A propos du nouveau Code pénal français", *op. cit.*

³⁹³ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, p. 307 et s.

³⁹⁴ Parmi ces infractions de prévention, on trouve la mise en danger d'autrui (art. 223-1 C.P.) qui, sans causer d'atteintes à la personnes, risque de provoquer de tels dommages. LAZERGES C., "A propos des fonctions du nouveau code pénal français", *Arch. pol. crim.*, n°17, 1995, pp. 7-25 ; LE GUNHEC F., DESPORTES F., "Présentation des dispositions du nouveau Code pénal", *J.C.P.*, I, 1992, 3615 ; COUV RAT P., "Livre II. Les infractions contre les personnes", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 469-479 ; TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *Arch. pol. crim.*, n°17, 1995, pp. 27-47.

³⁹⁵ LASCOURMES P., LENOËL P., PONCELA P., *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 1989, p. 292 ; LAZERGES C., "A propos des fonctions du nouveau code pénal français", *op. cit.* ; TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.*

³⁹⁶ LASCOURMES P., PONCELA P., LENOËL P., *Au nom de l'ordre*, *op. cit.*

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 292 ; PONCELA P., LASCOURMES P., *Réformer le Code pénal. Où est passé l'architecte ?*, Paris, P.U.F., 1998 ; TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.* ; DELMAS-MARTY M., "A propos du nouveau Code pénal français", *op. cit.*

³⁹⁸ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, *op. cit.*, p. 102.

485. Le développement du droit pénal administratif. Le processus d'inflation législative s'accompagne d'une décodification croissante du droit pénal³⁹⁹. La plupart des nouvelles incriminations pénales se trouvent hors du Code pénal, soit dans d'autres Codes (consommation, santé publique, travail, environnement, etc)⁴⁰⁰, soit dans des lois non codifiées⁴⁰¹. Du fait de cette « *parcellisation du droit pénal* », il est de plus en plus délicat d'identifier les normes pénales, P. LASCOUMES et C. BARBERGER invitant même à réfléchir sur « *le temps perdu à la recherche du droit pénal* »⁴⁰². Au début des années 1990, ces auteurs ont relevé que créer du droit pénal, c'était avant tout créer du droit pénal administratif⁴⁰³. La multiplication, le plus souvent par la voie réglementaire, des sanctions pénales réprimant le non-respect d'obligations administratives manifeste de prime abord un accroissement de la répression⁴⁰⁴. De 1983 à 1988, 887 nouvelles infractions ont vu le jour pour seulement 92 suppressions et 471 modifications⁴⁰⁵. Le processus de décriminalisation n'atteignait que le dixième du procédé inverse⁴⁰⁶. Toutefois, les poursuites sont globalement rares⁴⁰⁷. Ce recours intensif au droit pénal administratif masque une politique qui se contente ici de jouer sur son effet de prévention générale⁴⁰⁸. Les administrations instrumentalisent la ressource pénale pour en faire un outil de persuasion, un moyen d'améliorer l'efficacité administrative⁴⁰⁹.

Au-delà du droit pénal administratif, il convient de dépasser le simple cadre de la pénalité pour appréhender les sanctions administratives non pénales⁴¹⁰. Nées sous l'Ancien Régime, les sanctions « *administratives à caractère répressif* » se développent

³⁹⁹ BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, op. cit., p. 41 et s. ; CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, op. cit., p. 93.

⁴⁰⁰ A la fin des années 1980, on dénombrait 51 codes administratifs contenant des dispositions pénales. LASCOUMES P., SEVERIN E., LAMBERT T., *Transactions et pratiques transactionnelles*, Paris, Economica, 1987, p. 144.

⁴⁰¹ Ainsi, de 1983 à 1988, 93% des normes sanctionnatrices ont été rattachées à des ensembles normatifs autonomes. BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, op. cit., p. 43 ; DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., op. cit., p. 65.

⁴⁰² BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, op. cit.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 103.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Au début des années 1990, sur environ 100 000 infractions de douanes et de change constatées, 97.9% étaient réglées par transaction et seulement 2% par le juge. DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, p. 25. En matière de droit pénal du travail, sur le million d'infractions constatées de nos jours par l'inspection du travail, 3% d'entre elles aboutissent à une condamnation. BOUCHARD V., "Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°2, pp. 273-290.

⁴⁰⁸ DANET J., *Défendre*, p. 19.

⁴⁰⁹ Dans le cadre du droit pénal administratif, la présence de dispositions pénales « *correspond moins à une volonté de cadrer ou de discipliner des comportements qu'à celle d'affirmer la légitimité et la force d'une instance publique de contrôle. Du pénal déterminateur d'actes sociaux, on passe ici à un pénal énonciateur d'autorité et distributif de pouvoirs de surveillance. L'effectivité de ces textes est donc à rechercher non pas du côté de leurs effets en termes de poursuite et de sanction, mais du côté de l'image et des actions régulatrices de l'organisme bénéficiaire du texte* ». BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, op. cit., p. 147 ; DELLIS G., *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, Paris, L.G.D.J., 1997, p. 46 ; BOULOC B., "La place du droit pénal dans le droit des sociétés", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 17-23 ; COEURET A., FORTIS E., "La place du droit pénal dans le droit du travail", *Rev. sc. crim.*, in *ibid.*, pp. 25-38 ; BOLLE P.-H., "Le rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement", *R.I.C.P.T.*, vol. LIII, janvier-mars 2000, pp. 8-19 ; FRISON-ROCHE M.-A., "La constitution d'un droit répressif ad hoc entre système juridique et système économique et financier", in FRISON-ROCHE M.-A., MARIN J.-C., NOCQUET C. (dir.), *La justice pénale face à la délinquance économique et financière*, Paris, Dalloz, 2001, pp. 17-30 ; BOUCHARD V., "Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail", op. cit.

⁴¹⁰ Pour une présentation des différentes approches doctrinales de la notion de sanction, v. notamment OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, op. cit., p. 221 et s. ; GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, Paris, L.G.D.J., 2003.

massivement⁴¹¹. Si elles ne sanctionnent pas des infractions au sens du droit pénal et sont utilisées pour leurs vertus régulatrices plus que rétributives⁴¹², la frontière qui sépare la répression pénale de la répression administrative est mince. Les sanctions administratives figurent parmi les instruments de politique criminelle, de dépénalisation ou de pénalisation intermédiaire ou complémentaire⁴¹³. Bien souvent, la répression administrative se substitue à la répression pénale pour accroître l'efficacité de la sanction face à la lenteur, la complexité et l'aléa de la réponse judiciaire⁴¹⁴. En multipliant les incriminations pénales et les sanctions « à caractère répressif », le législateur et le pouvoir réglementaire entendent restaurer, ou plutôt proclamer, la puissance punitive de l'Etat. Ils font bien souvent l'économie de toute réflexion sur les éventuels effets pervers ou contre-productifs de cette stratégie.

2- Les effets pervers de l'inflation pénale

486. La dépréciation du droit pénal. Au sein de la doctrine, le mécanisme d'inflation suscite des critiques récurrentes qui dépassent le seul champ pénal pour embrasser l'ensemble de la production juridique⁴¹⁵. Ce phénomène alimente la perte de sens du droit en stimulant, outre l'ignorance des lois, l'ineffectivité de la plupart de ses dispositions⁴¹⁶. Au final, l'inflation législative et réglementaire dévalorise et discrédite l'intervention légale⁴¹⁷. Par un mouvement d'« *auto-neutralisation* », le droit s'annihile lui-même⁴¹⁸. S'agissant plus spécifiquement du champ pénal, la prolifération des incriminations dénature les principes fondamentaux du droit pénal. Avec l'extension de l'incrimination d'association de malfaiteurs⁴¹⁹, et donc la consolidation d'une conception totalement dérogatoire de la tentative punissable, la répression des actes préparatoires sans commencement d'exécution se développe considérablement⁴²⁰. Des personnes n'ayant pas participé directement à la commission d'une infraction sont désormais pénalement responsables dès lors qu'elles ne peuvent justifier de leur train de vie tout en étant en relation avec des individus ayant commis certaines infractions. Ces infractions, dont la liste ne cesse de s'allonger⁴²¹, introduisent une présomption de responsabilité pour l'entourage des

⁴¹¹ L'administration dispose de pouvoirs propres de sanction en matière fiscale, dans les domaines de la santé, de l'environnement, de la circulation et des transports, de l'information et de la communication, de la bourse et des assurances, etc. ; DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger ?*, op. cit., p. 18 et s. ; DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 20 ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 40 et s. ; BREEN E., *Gouverner et punir*, Paris, P.U.F., 2003, p. 32 et s.

⁴¹² DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 128.

⁴¹³ GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale*, op. cit., p. 2 et s.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 50 et s. ; BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 60 et s.

⁴¹⁵ BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, op. cit., p. 9 et s.

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 9 ; CHEVALLIER J., "La rationalisation de la production juridique", CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif*, op. cit., pp. 11-48 ; DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., op. cit., p. 65 ; CARTUYVELS Y., "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", op. cit. ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, op. cit., p. 38.

⁴¹⁷ BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, op. cit., p. 9 ; CHEVALLIER J., "La rationalisation de la production juridique", op. cit. ; DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., op. cit., p. 65 ; CARTUYVELS Y., "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", op. cit. ; CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 102 et s.

⁴¹⁸ J. CARBONNIER Cité in CHEVALLIER J., "La rationalisation de la production juridique", op. cit., p. 23.

⁴¹⁹ Depuis la loi n°2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques, l'incrimination d'association de malfaiteurs vise les délits punissables de cinq ans d'emprisonnement au lieu de dix ans précédemment.

⁴²⁰ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", op. cit. ; GRUNVALD S., "A propos de l'élément matériel de l'infraction : quelques questions de frontières", in *Le champ pénal*, op. cit., pp. 131-143.

⁴²¹ Après avoir incriminé ce que l'on nomme le « proxénétisme de la drogue » (art. 222-39-1 C.P.) en 1996, le « proxénétisme d'association de malfaiteurs » (art. 450-1-2 C.P.) en 2001, le « proxénétisme de traite des êtres humains » (art. 225-4-8 C.P.) en 2003, la non-justification de ressources en relation avec une entreprise terroriste (art. 421-2-3 C.P.) ou encore le « proxénétisme d'extorsion » (art. 312-7-1 C.P.) en 2004, le législateur vient de généraliser cette incrimination par

délinquants et un renversement de la charge de la preuve, la police n'ayant plus à prouver la commission du délit⁴²². Alors que le Code pénal précise que ses dispositions sont d'interprétation stricte, cette exigence est difficilement conciliable avec la généralisation de « *notions floues* » qui exigent pour la plupart une interprétation⁴²³. Parmi les incriminations les plus récentes, le délit de bizutage, de manipulation mentale, de harcèlement moral, de racolage ou d'occupation de halls d'immeubles ont en commun une définition souple et extensive⁴²⁴. « *Alors que la première vertu de la loi est sa visibilité démocratique, nous sommes aujourd'hui confrontés à une muraille d'opacité normative* »⁴²⁵. Qui plus est, ces incriminations partagent avec les infractions de prévention (mise en danger d'autrui, association de malfaiteurs) les mêmes difficultés en termes de preuve⁴²⁶. Ces difficultés favorisant les relaxes, la répression risque de se réduire à l'interpellation, la garde à vue et le défèrement, sans que le procès pénal aille jusqu'à son terme⁴²⁷.

487. L'exacerbation des fonctions symboliques du droit pénal. De tout temps, la société a confié au droit pénal une « *double fonction d'énonciateur d'intérêts à protéger et de censeur des atteintes qui sont portées à ces intérêts* »⁴²⁸. En consolidant ce que DURKHEIM nommait « *les états forts de la conscience collective* », les incriminations pénales sont investies d'une mission pédagogique⁴²⁹. Deux éléments doivent être réunis pour que l'incrimination réponde aux exigences de la dogmatique juridique : la menace que fait courir le comportement incriminé à un intérêt protégé, la nécessité de l'intervention répressive d'un point de vue socio-éthique⁴³⁰. Or, dans une société de plus en plus complexe, fragmentée par le pluralisme, les intérêts protégés se disséminent. Le droit pénal est appelé à régir les domaines de l'environnement, du travail et de la

la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006. Désormais, l'article 321-6 du Code pénal étend l'incrimination de la non-justification de ressource à tous les crimes et délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement.

⁴²² C'est au prévenu de rapporter la preuve de la licéité et de l'adéquation de ses revenus par rapport à son train de vie. DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁴²³ TULKENS F., "le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.* ; VAN DE KERCHOVE M., "Eclatement et recomposition du droit pénal", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 5-15 ; DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 225 ; GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, *op. cit.*, p. 33 ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 274 ; REBUT D., "Le principe de la légalité des délits et des peines", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., pp. 557-573 ; RASSAT M.-L., *Droit pénal spécial. Infractions des et contre les particuliers*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 2003, p. 356 et s. Dans un rapport établi pour le ministère de la Justice par la Direction des affaires criminelles et des grâces sur la politique pénale menée en 2000, il est signalé des difficultés pour l'application du délit de mise en danger d'autrui en matière de contentieux routier. COUV RAT P., "La politique pénale en matière de circulation routière", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 101-107.

⁴²⁴ LAZERGES C., "De la fonction déclarative de la loi pénale", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°1, pp. 194-202 ; v. également RASSAT M.-L., *Droit pénal spécial. Infractions des et contre les particuliers*, *op. cit.*, p. 265 et s. et 407 et s. ; Katz C., "Le délit de harcèlement moral. Une incrimination nécessaire ? Une application problématique", *A.J. Pénal*, 2005, n°1, pp. 13-15.

⁴²⁵ GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, *op. cit.*, p. 34.

⁴²⁶ LE GUNEH F., DESPORTES F., "Présentation des dispositions du nouveau Code pénal", *op. cit.* ; COUV RAT P., "Livre II. Les infractions contre les personnes", *op. cit.*

⁴²⁷ LAZERGES C., "De la fonction déclarative de la loi pénale", *op. cit.* ; DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁴²⁸ TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.*, p. 39 ; SALAS D., "Modèle tutélaire ou modèle légaliste dans la justice pénale des mineurs ?", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°2, p. 245.

⁴²⁹ « *L'histoire du droit pénal montre que sa construction a toujours été liée à des activités humaines de sélection, de retraduction et de pondération de valeurs et d'intérêts sociaux objectivables. Les incriminations découpent, définissent et agencent certaines pratiques en vue de leur sanction au nom d'un intérêt protégé. Elles témoignent pour un temps donné de la différenciation et du marquage de certains comportements perçus comme particulièrement dommageables et exigeant une réplique collective organisée* » BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, *op. cit.*, p. 70 ; LAZERGES C., "A propos des fonctions du nouveau code pénal français", *op. cit.* ; TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.*

⁴³⁰ BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.), *Le temps perdu à la recherche du droit pénal*, *op. cit.*, p. 71.

consommation, à décliner l'ensemble des discriminations (raciales, sexuelles, etc.) pour adapter la réponse pénale⁴³¹. S'il ne peut être reproché au législateur ses tentatives pour répondre à la demande sociétale de droits et de protection, les procédés employés encourrent de sérieuses critiques. L'effervescence législative masque parfois de simples effets d'affichage. Une partie non négligeable des infractions récemment créées pouvait, sous l'empire des lois anciennes, être valablement réprimée⁴³². Le droit pénal est utilisé à de simples fins politiques, « *sorte d'exorcisme législatif où le texte de loi n'a plus qu'une valeur incantatoire* »⁴³³. On légifère sous le coup des événements, avec des textes généralement « *mal ficelés et insuffisamment pensés* », pour apporter dans l'urgence une réponse spectaculaire destinée à satisfaire l'opinion⁴³⁴. Les réformes pénales s'adressent alors moins aux délinquants potentiels qu'aux citoyens dont on cherche à restaurer la confiance⁴³⁵. Au lieu de se tourner vers la production d'une sécurité réelle, les gouvernants se contentent d'offrir, par l'intermédiaire de la « *fonction déclarative* »⁴³⁶ du droit pénal, une « *illusion de sécurité* »⁴³⁷.

Cette stratégie politique fait pourtant l'impasse sur une condition élémentaire de la fonction pédagogique de la loi pénale. La « *magie pénale* » ne peut jouer que lorsque la ressource pénale est utilisée avec parcimonie⁴³⁸, ce qui n'est guère possible dans une société où le droit pénal fait figure de morale de substitution⁴³⁹. « *La loi pénale semble*

⁴³¹ Dans un tel contexte, qui vaut pour l'ensemble des disciplines juridiques, « *le droit ne se présente plus comme un ensemble de règles générales, hiérarchisées et articulées, mais comme une mosaïque de textes multiples, diversifiés, enchevêtrés, visant à serrer au plus près la réalité sociale, et donc reflet de sa complexité. Il ne s'agit plus, comme par le passé, de poser des règles générales en transcendant la diversité des situations et de les appliquer uniformément en ignorant les cas particuliers, mais tout au contraire de modeler, autant que faire se peut, le droit sur le réel, en suivant la sinuosité de ses contours* ». CHEVALLIER J., "La rationalisation de la production juridique", *op. cit.*, p. 18.

⁴³² C'est notamment le cas du bizutage ou de l'occupation de halls d'immeubles pour lesquels des menaces de violence, des voies de fait pourraient trouver à s'appliquer. Pour le harcèlement moral, les autorités judiciaires auraient pu condamner sur le fondement de l'article 225-2 (discrimination entravant l'exercice d'une activité), 223-13 (provocation au suicide) ou 225-14 du Code pénal (conditions de travail contraires à la dignité de la personne). De même, les règles relatives à la tentative d'extorsion suffisaient pour réprimer l'infraction de demande de fonds sous contrainte introduite par la loi du 18 mars 2003. RASSAT M.-L., *Droit pénal spécial. Infractions des et contre les particuliers*, *op. cit.*, p. 195 et s. ; LAZERGES C., "De la fonction déclarative de la loi pénale", *op. cit.* ; REBUT D., "Le principe de la légalité des délits et des peines", *op. cit.* ; KATZ C., "Le délit de harcèlement moral. Une incrimination nécessaire ? Une application problématique", *op. cit.* ; MALABAT V., "Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations", in *Le Champ pénal*, *op. cit.*, pp. 155-165.

⁴³³ DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 66 ; VAN DE KERCHOVE M., "La dimension symbolique du droit pénal et les limites de son instrumentalisation", in CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif*, *op. cit.*, pp. 107-115 ; BARATTA A., "Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal. Pour une théorie du bien juridique", *Déviante et Société*, vol. 15, n°1, 1991, pp. 1-25 ; VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.* ; ALBRECHT P.-A., "La politique criminelle dans l'Etat de prévention", *op. cit.* Parmi les incriminations introduites récemment, on peut prendre pour exemple le délit d'outrage à enseignant pour lequel le ministre X. DARCOS a reconnu, étant donné les difficultés d'application d'une telle incrimination, sa « *valeur symbolique* ». Cité in MOHAMMED M., "Le délit d'« outrage à enseignant » : illusion d'action politique et doxa sécuritaire", *Bulletin C.L.A.R.I.S.*, n°3, novembre 2002, pp. 44-45.

⁴³⁴ CARTUYVELS Y., "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", *op. cit.* ; DELLA FAILLE N., MINCKE C., "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *Déviante et Société*, vol. 26, n°2, 2002, pp. 135-161.

⁴³⁵ BARATTA A., "Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal", *op. cit.* ; VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.*

⁴³⁶ LAZERGES C., "De la fonction déclarative de la loi pénale", *op. cit.*

⁴³⁷ BARATTA A., "Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal", *op. cit.* ; VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.*

⁴³⁸ DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 66.

⁴³⁹ DELLA FAILLE N., MINCKE C., "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *op. cit.*, p. 141 ; « *Attachement aux droits de l'homme, aux droits des enfants, à ceux des minorités, âge d'or de l'éthique, ces nouvelles morales « juridiques » compenseraient la dilution des systèmes de référence traditionnels. La revendication de droits et l'aspiration à la justice réintroduiraient de la transcendance quand n'existe plus de principe d'explication du monde* ». FAGET J., "Médiation pénale et travail d'intérêt général en France", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?*, *op. cit.*, p. 69 ; VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.* ; CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, *op. cit.*, p. 70.

être, dans le contexte d'une société en perte de repères, le seul fondement envisageable pour un interdit. Il se produit une incapacité à penser une norme autre que juridique, celle-ci n'étant parfaite que si elle est assortie d'un élément pénal »⁴⁴⁰. Une forme de « pan-juridisme pénal »⁴⁴¹ ou de « colonisation pénale de la société »⁴⁴² se développe et conduit le système pénal à gérer, par défaut, un nombre croissant de problèmes que la société civile ne parvient plus à régler par elle-même. Pourtant, à force de protéger pénalement des valeurs sociales diverses et variées, le message du Code pénal sur les valeurs essentielles devient confus⁴⁴³. Les catégories du licite et de l'illicite sont délicates à distinguer⁴⁴⁴. Au-delà, l'institution judiciaire manque de ressources pour absorber l'ensemble des affaires pénales⁴⁴⁵. Atomisée en de multiples secteurs d'intervention, la politique pénale perd de sa cohérence et gagne en ineffectivité⁴⁴⁶. Des pans entiers du droit pénal ne sont pas appliqués ou de manière très sélective⁴⁴⁷. Le législateur continue de croire que le droit pénal peut être édicté sans être appliqué, et poursuivre un simple affichage de la signification morale de l'interdit⁴⁴⁸. Pourtant, la multiplication des « lois virtuelles »⁴⁴⁹ oublie que « l'efficacité symbolique de la norme ne peut [en effet] survivre que si elle est, au moins ponctuellement, réactivée par son application effective »⁴⁵⁰.

488. L'extension du filet pénal. Cette logique du spectacle, axée sur la recherche de l'efficacité visible de la répression, introduit un « surarmement pénal »⁴⁵¹ qui se focalise sur les comportements de certains groupes sociaux⁴⁵². Certes, les incriminations introduites ces dernières années visent l'ensemble du champ social. Les exemples de pénalisation de la violence routière, du bizutage ou encore du harcèlement moral suffisent à démontrer que le législateur ne cible pas systématiquement une population particulière⁴⁵³. Cela étant, en empruntant quelque peu à la logique du « bouc émissaire »⁴⁵⁴, la demande sociale de sécurité est sélective et porte essentiellement sur les auteurs de comportements déviants ostensibles sur l'espace public (toxicomanes,

⁴⁴⁰ DELLA FAILLE N., MINCKE C., "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *op. cit.*, p. 148.

⁴⁴¹ CARTUYVELS Y., OST F., *Crise du lien social et crise du temps juridique*, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴² VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.*, p. 736.

⁴⁴³ LAZERGES C., "A propos des fonctions du nouveau code pénal français", *op. cit.* Comme l'indique D. PEYRAT, « lorsqu'on édicte une loi réprimant plus sévèrement le fraudeur répétitif du métro (qui, depuis novembre 2001, encourt six mois de prison) que le violent qui inflige à sa victime des blessures engendrant une incapacité totale de travail de sept jours (qui n'encourt qu'une peine d'amende), quel message envoie-t-on ? Quand une loi d'amnistie exclut de son bénéfice les « sévices cruels à animaux », tandis que certaines violences volontaires à l'égard des personnes, elles, se voient pardonnées, contribue-t-on à une mise au net des valeurs fondamentales ? ». in *Eloge de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 193-194.

⁴⁴⁴ GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, *op. cit.*, pp. 95-96.

⁴⁴⁵ SALAS D., *Le tiers pouvoir*, *op. cit.*, p. 120.

⁴⁴⁶ DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 65 ; CARTUYVELS Y., "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", *op. cit.*

⁴⁴⁷ Alors qu'environ 12 000 incriminations sont répertoriées sur la table des natures d'infraction (NATINF), l'activité des tribunaux se résumerait à juger 200 infractions seulement. DANET J., *Défendre*, *op. cit.*, p. 15 et s. ; GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁴⁸ CESONI M.A., "Politiques en matière d'usage de stupéfiants et peines privatives de liberté en Europe", in KAMINSKI D., KOKOREFF M. (dir.), *Sociologie pénale : système et expérience*, Toulouse, Erès, 2004, pp. 85-106.

⁴⁴⁹ M. VERON précise que sur un plan général, sur le millier de lois votées depuis 1981, 222 d'entre elles n'auraient jamais reçu les compléments réglementaires et seraient inapplicables. in "Lois virtuelles", *Droit pénal*, 2006, n°1, p. 1.

⁴⁵⁰ Cité in CESONI M.A., "Politiques en matière d'usage de stupéfiants et peines privatives de liberté en Europe", in KAMINSKI D., KOKOREFF M. (dir.), *Sociologie pénale : système et expérience*, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁵¹ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁴⁵² DELLA FAILLE N., MINCKE C., "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *op. cit.* ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 208 et s.

⁴⁵³ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁵⁴ GARAPON A., SALAS D., *La République pénalisée*, *op. cit.*, p. 91.

vagabonds, prostituées, jeunes des quartiers sensibles, etc.)⁴⁵⁵. Qui plus est, la rue constitue généralement leur lieu de vie ou de rassemblement. Leurs comportements répréhensibles sont plus faciles à détecter et la répression gagne en visibilité⁴⁵⁶. Le risque est alors que la justice pénale devienne l'une des principales institutions de gestion et de contrôle des exclus⁴⁵⁷. A la socialisation du pénal succéderait une pénalisation du social⁴⁵⁸ faisant de la pénalité un instrument de gestion de l'« ennemi intérieur »⁴⁵⁹. Dans le processus d'affirmation d'un « *nouvel ordre public et même plus précisément d'un nouvel ordre de la voie publique* », la ressource pénale est instrumentalisée non pas pour supprimer les conduites déviantes (prostitution, mendicité, etc.), mais pour « *nettoyer la rue* »⁴⁶⁰.

De plus en plus, le système pénal est amené à traiter de simples problèmes de déviance, de comportements qui relevaient précédemment de la sphère sociale. Preuve en est le mouvement de pénalisation des « incivilités ». Au-delà d'un processus d'inflation et d'éclatement, le droit pénal affronte un phénomène de dilatation de la notion d'infraction. Dans un contexte érigeant les dispositions pénales en morale de remplacement, il est tentant pour les hommes politiques de marquer leur réprobation et de réaffirmer la force des valeurs morales par une pénalisation accrue des comportements incivils. Puisqu'ils sont considérés comme les prémisses du passage à l'acte, il suffirait de recourir aux vertus pédagogiques de la loi pénale pour réaffirmer la cohésion sociale autour de valeurs partagées⁴⁶¹. Plus prosaïquement, dans une société marquée par un « culte du droit », les administrations publiques réclament une mise en forme juridique susceptible de justifier leurs interventions. C'est bien l'impression qui se dégage lorsqu'on étudie les comportements nouvellement sanctionnés par la loi pénale (possession d'animaux dangereux, mendicité agressive, fraude dans les transports en commun, etc.). Il s'agit d'incivilités pour lesquelles la réponse pénale, allant parfois jusqu'à établir une peine de prison, est foncièrement disproportionnée et inadaptée⁴⁶². Si la plupart de ces nouvelles incriminations se contentent d'une valeur symbolique, du fait même de leur existence, il se trouve des magistrats pour les appliquer, avec pour conséquence une rigueur pénale inégale suivant les juridictions.

489. Les contre-performances du processus de pénalisation. A terme, il n'est pas certain que cette stratégie politique parvienne à réduire le sentiment d'insécurité et à favoriser le redéploiement des régulations sociétales. Bien souvent, la stigmatisation induite par la

⁴⁵⁵ DELLA FAILLE N., MINCKE C., "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *op. cit.* ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 208 et s.

⁴⁵⁶ DELLA FAILLE N., MINCKE C., "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *op. cit.*

⁴⁵⁷ MARY P., "Le travail d'intérêt général et la médiation pénale face à la crise de l'Etat social : dépolitisation de la question criminelle et pénalisation du social", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, *op. cit.*

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ MARY P., *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor, 2003, p. 27 et s.

⁴⁶⁰ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁴⁶¹ « Il n'est pas dit, en effet, que les incivilités ne soient pas aussi facteur de cohésion sociale, au travers de ce que l'on a pu nommer « le lien sécuritaire » [Anselme, 1990]. Les transgressions n'ont pas seulement pour effet de bousculer l'ordre social. D'une certaine façon, elles le constituent aussi en créant du sens commun, en faisant converger les assentiments, en poussant à l'énonciation de règles jusque-là non écrites, en favorisant la réorganisation sociale... autrement dit en suscitant la production d'un « travail de civilité » ». VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *op. cit.*, p. 15.

⁴⁶² « N'est-on pas typiquement dans des hypothèses où si aucune infraction pénale classique (violences, dégradation, menace, injure, etc.) n'est constituée, la réponse aux comportements déviants doit être sociétale ? (conciliation, médiation sociale, groupes de parole, etc.) ». LAZERGES C., "De la fonction déclarative de la loi pénale", *op. cit.*, p. 199 ; PEYRAT D., *Eloge de la sécurité*, *op. cit.*, p. 66 ; CARIO R., *Justice restaurative*, *op. cit.*, p. 116.

pénalisation des groupes marginalisés alimente la peur qu'ils inspirent à la population⁴⁶³. Si celle-ci se déclare satisfaite de la politique plus répressive menée depuis 2002 et si l'enjeu de la sécurité n'est plus sa principale priorité, les évaluations du sentiment d'insécurité démontrent qu'il est loin de régresser⁴⁶⁴. L'approche pénale supplantant l'approche sociétale classique, la société civile comme les administrations non régaliennes sont tentées de se décharger du traitement des comportements déviants sur les institutions policières, et ce sans aborder de front la question de leur éventuelle participation à la multiplication des tensions⁴⁶⁵. L'argument sécuritaire offre aux organisations une opportunité pour externaliser leurs contraintes sur les institutions chargées de l'ordre public⁴⁶⁶. Ce processus de désertion est manifeste en ce qui concerne les incivilités commises dans les quartiers réputés difficiles. Exaspérés⁴⁶⁷, la plupart des agents des services publics (enseignants, transporteurs, pompiers, bailleurs, etc.) qui y travaillent signalent plus fréquemment de simples incivilités aux forces de l'ordre⁴⁶⁸. Ces institutions se contentent alors de mobiliser la ressource pénale pour restaurer leur autorité et leur légitimité.

Les réponses apportées aux incivilités par l'Education nationale offrent un exemple saisissant de ce processus. Ce qu'elle avait pour habitude de qualifier de simples déviances et de traiter en interne, elle tend à y voir désormais des infractions⁴⁶⁹. En 1998, le ministère a précisé à ses services que les « *insultes ou menaces d'un élève à l'égard d'un personnel de l'établissement* » ou les « *injures publiques ou non publiques à caractère raciste* » relevaient des articles 433-5 et R624-4 du Code pénal et leur a recommandé d'accompagner la victime dans sa démarche de dépôt de plainte⁴⁷⁰. S'il va de soi qu'un certain nombre de ces comportements exige une sanction, et dans les cas les plus graves une intervention judiciaire, il est peu probable que l'Education nationale parvienne à désamorcer l'ensemble des conflits et incivilités dans l'enceinte scolaire en se contentant de prendre appui sur la ressource pénale. Bien évidemment, ce n'est pas systématiquement le cas. Outre diverses mesures de prévention, l'institution scolaire promeut de nouvelles formes de sanction et de réparation, au travers notamment de ce qu'elle nomme les « travaux d'intérêt collectif ». Toutefois, ce simple effet de vocabulaire montre qu'elle s'appuie sur les vertus supposées de la méthodologie pénale pour légitimer son œuvre sanctionnatrice⁴⁷¹. Comme si la prévention ou le traitement social de la délinquance et des déviances devait, pour acquérir quelques forces, se fonder

⁴⁶³ CARIO R., *Justice restaurative*, op. cit., p. 116.

⁴⁶⁴ Dans les transports en commun, la crainte aurait même tendance à augmenter. ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 259 et s.

⁴⁶⁵ Ces tensions résulteraient notamment de l'absence concrète d'égalité devant les services publics pour les habitants des zones sensibles : tarifs des transports en commun, inégalités induites par la carte scolaire, etc. MOUHANNA C., "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", in BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.), *Prévention et sécurité*, op. cit. ; MACE E., "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité ; le cas du réseau bus de la RATP", op. cit.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ Au point que C. MOUHANNA se demande si les relations entre ces services et leurs usagers ne sont pas désormais parvenues à un niveau de tension équivalent, voire même plus élevé, que celui qui concerne la police et la gendarmerie. in, "Les services publics et la question jeune : de la crainte au rejet ?", op. cit.

⁴⁶⁸ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale* op. cit., p. 129 et s.

⁴⁶⁹ BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, Paris, E.S.F., 2000, p. 22 et s.

⁴⁷⁰ ESTERLE-HEDIBEL M., "L'école : du rapport d'incident au délit", Bulletin C.L.A.R.I.S., n°3, novembre 2002, pp. 40-43.

⁴⁷¹ On retrouve ainsi un certain nombre de parallèles entre les garanties procédurales accordées au pénal et celles introduites dans le processus de sanction au sein des établissements scolaires : interdiction des punitions collectives, principes de la proportionnalité et d'individualisation de la sanction, principe de la légalité des procédures, principe du contradictoire, etc. *Ibid.* ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 260 ; CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, Paris, Syros, février 2001, pp. 203-204.

sur la dogmatique pénale. Cette confiance quelque peu exagérée explique, au-delà d'une extension continue du champ d'action de la justice pénale, le renforcement des pouvoirs des administrations régaliennes.

B. Le renforcement des pouvoirs des agents de répression

490. Des réformes de procédure pénale tournées vers l'efficacité répressive. Pour améliorer les résultats des institutions régaliennes, les gouvernements qui se sont succédés ont multiplié les réformes de procédure pénale (1). Toutes ont considérablement renforcé les prérogatives des agents les plus dépendants du pouvoir exécutif (2).

1- Un mouvement continu de réforme de la procédure pénale

491. Un équilibre délicat entre la garantie des droits fondamentaux de la personne et l'efficacité de la répression. Après le droit pénal, c'est ici aux règles de la procédure pénale qu'il convient de s'intéresser pour caractériser l'étendue des pouvoirs de l'Etat dans le champ des politiques de lutte contre la délinquance. La procédure pénale manifeste l'équilibre entre deux intérêts également puissants et sacrés, l'intérêt général de la société et l'intérêt des individus mis en cause⁴⁷². Si l'on porte le regard sur les réformes procédurales adoptées depuis les années 1980, il est particulièrement difficile de mesurer l'état de la conciliation entre ces intérêts que bien souvent tout oppose. Au gré des changements de gouvernement, les lois de procédure se succèdent à intervalles très brefs⁴⁷³. Selon les cas, l'approche se veut libérale ou autoritaire⁴⁷⁴. Parmi les réformes entreprises en ce début de XXI^e siècle, plusieurs lois manifestent le souci d'une meilleure protection des droits des personnes poursuivies ou condamnées. Quelques-unes ont été adoptées par une majorité parlementaire de gauche. La loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes constitue l'exemple type d'une approche libérale de la procédure pénale. Le législateur de l'époque a introduit dans un article préliminaire du Code de procédure pénale des principes directeurs garantissant les droits fondamentaux de la personne (présomption d'innocence, procédure équitable et contradictoire, séparation des autorités de poursuite et de jugement, droit d'être jugé dans un délai raisonnable)⁴⁷⁵. La loi s'est également attachée à

⁴⁷² PRADEL J., "Notre procédure pénale défend-elle l'intérêt général ?", *R. pénit.*, 2005, n°3, pp. 503-525. « *Les procédures répressives ne sont que la méticuleuse organisation d'un processus visant à une conciliation, fine et évolutive, des principes partiellement contradictoires que sont la garantie des droits et l'efficacité de la répression* ». BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 4.

⁴⁷³ Pour la seule période comprise entre juin 2000 et juin 2003, on compte pas moins de 22 lois, 39 décrets et deux Ordonnances qui ont modifié le C.P.P. Depuis lors l'importante loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a profondément réformé la procédure pénale, suivie de près par les lois du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive et du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme. DANET J., "présentation", in *Le nouveau procès pénal après la loi Perben II*, op. cit. ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, op. cit., p. 203.

⁴⁷⁴ DI MARINO G., "Du Code de procédure pénale version 1958 au Code de procédure pénale version 2000", op. cit.

⁴⁷⁵ LAZERGES C., "Le renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 7-23 ; HENRION H., "L'article préliminaire du Code de procédure pénale : vers une « théorie législative » du procès pénal", *Arch. pol. crim.*, 2001, pp. 13-52 ; BOULOC B., "La durée des procédures : un délai enfin raisonnable ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 55-64 ; LAZERGES C., "La présomption d'innocence", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., op. cit., pp. 499-511 ; CADIET L., "Et les principes directeurs des autres procès ? Jalons pour une théorie des principes directeurs du procès", in *Justice et Droits fondamentaux*, Etudes offertes à J. NORMAND, Paris, Litec, 2003, pp. 71-110 ; LAZERGES C., "De l'écriture à l'usage de l'article préliminaire du Code de

encadrer, pour les restreindre, les placements en garde à vue⁴⁷⁶ et en détention provisoire⁴⁷⁷, à protéger davantage les droits de la défense⁴⁷⁸, à organiser l'appel des arrêts d'assises⁴⁷⁹, à juridictionnaliser partiellement l'exécution des peines⁴⁸⁰. Cette approche libérale n'est pas le propre des hommes de gauche. Un consensus politique s'est manifesté à l'occasion du vote de la loi du 15 juin 2000⁴⁸¹. Par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, la nouvelle majorité issue des élections en 2002 a notablement renforcé la juridictionnalisation de l'exécution des peines⁴⁸². Certains observateurs ont donc pu raisonnablement conclure à un renforcement de la sollicitude du législateur à l'égard des personnes mises en cause dans une affaire pénale (développement de la présence de l'avocat aux différents stades de la procédure, accès au dossier, demandes d'actes d'instruction, restriction des possibilités de mise en détention provisoire, etc.)⁴⁸³.

Néanmoins, ces avancées libérales sont bien souvent éphémères. En réponse aux attentats de New York du 11 septembre 2001, le gouvernement a fait adopter dans l'urgence la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001, loi qui conçoit la procédure pénale dans un sens plus répressif, voire « *expéditif* »⁴⁸⁴. Elle a notamment obligé les condamnés à se soumettre à des prélèvements biologiques, étendu les possibilités de fouille des véhicules et de perquisition par les service de police⁴⁸⁵. Parallèlement, dès l'adoption de la loi du 15 juin 2000, des magistrats ont fait connaître leur mécontentement face au manque de moyens et de personnels (magistrats, greffiers) pour appliquer les nouvelles dispositions législatives. Les enquêteurs ont dénoncé une loi par trop favorable aux intérêts des délinquants⁴⁸⁶. Quelques faits divers, notamment l'affaire BONNAL en 2001⁴⁸⁷, ont fourni du poids à leurs arguments. Après deux rapports parlementaires mesurant les dysfonctionnements induits par l'entrée en vigueur de la loi⁴⁸⁸, la loi n°2002-307 du 4 mars 2002 a assoupli plusieurs de ses dispositions⁴⁸⁹. Depuis lors, toutes les lois

procédure pénale", in *Le champ pénal*, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof, Paris, Dalloz, 2006, pp. 71-87.

⁴⁷⁶ BUISSON J., "La garde à vue dans la loi du 15 juin 2000", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 25-42.

⁴⁷⁷ LEMONDE M., "Le juge des libertés et de la détention : une réelle avancée ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 51-54.

⁴⁷⁸ GIUDICELLI A., "Le témoin assisté et la personne mise en examen : vers un nouvel équilibre ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 43-49 ; PRADEL J., "La procédure pénale française au début du XXI^e siècle", *op. cit.*

⁴⁷⁹ TEMIME H., "L'appel des arrêts d'assises", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 83-85.

⁴⁸⁰ CARTIER M. E., "La judiciarisation de l'exécution des peines", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 87-106 ; COUVRAT P., "Le difficile passage du gué. De la décision d'administration judiciaire à la décision juridictionnelle", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°2, pp. 425-428.

⁴⁸¹ L'opposition s'est en effet abstenue lors du vote.

⁴⁸² HERZOG-EVANS M., "Principes directeurs d'une réforme", *op. cit.*

⁴⁸³ DI MARINO G., "Du Code de procédure pénale version 1958 au Code de procédure pénale version 2000", *op. cit.*

⁴⁸⁴ SEUVIC J.-F., *Chron. législative*, *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 357-379.

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ Des manifestations des forces de l'ordre ont eu lieu. Du 4 au 7 novembre 2001, les gendarmes ont dénoncé lors de manifestations la paralysie des procédures engendrée par la loi du 15 juin 2000. DIEU F., *La gendarmerie, secrets d'un corps*, *op. cit.*, p. 84 ; TOURNIER V., "La loi sur la présomption d'innocence : une loi pour les délinquants?", in ROCHE S. (dir.), *En quête de sécurité*, *op. cit.*, pp. 229-234.

⁴⁸⁷ Cet homme, surnommé le « *Chinois* », fut impliqué dans des meurtres après avoir été remis en liberté dans une autre affaire, ce qui provoqua un véritable scandale.

⁴⁸⁸ DRAY J., *Evaluation de l'application et des conséquences sur le déroulement des procédures diligentées par les services de police et de gendarmerie des dispositions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, Rapport au Premier Ministre, décembre 2001 ; LAZERGES C., *Loi du 15 juin 2000 : une chance pour la justice*, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n°3501, décembre 2001.

⁴⁸⁹ Elle a assoupli les conditions de placement en garde à vue, celle-ci devenant possible lorsqu'« une ou plusieurs raisons plausibles » laissent supposer la commission de l'infraction. Les droits de la personne gardée à vue n'ont plus à être notifiés immédiatement mais dans les trois heures. L'information sur le droit au silence est reformulée. Il n'est plus indiqué à la personne qu'elle a le droit de se taire mais « de faire des déclarations, de répondre aux questions qui lui seront posées ou de se taire ». L'obligation pour le procureur de la République de visiter les locaux de garde à vue devient annuelle et non plus

modifiant la procédure pénale ont été dédiées au renforcement des pouvoirs des services enquêteurs et des magistrats, au mépris parfois des droits fondamentaux de la personne. Ces dix dernières années, aucune règle de la procédure pénale n'a échappé au souci principal d'améliorer l'efficacité de la procédure pénale. Les réformes ont progressivement assoupli les dispositions régissant les contrôles d'identité, les perquisitions et les fouilles de véhicules, la garde à vue et la détention provisoire des mineurs et des majeurs, la prescription de l'action publique, le secret professionnel, l'application de la loi dans l'espace, la présomption d'innocence, les témoignages, etc⁴⁹⁰. Toutes ces réformes ont considérablement étendu les pouvoirs de l'exécutif dans la conduite de la politique criminelle.

2- Le renforcement des prérogatives du pouvoir exécutif dans la conduite de la politique criminelle

492. L'affermissement de la dimension autoritaire de la politique criminelle. Depuis une vingtaine d'années, les agents chargés de la répression et rattachés à l'exécutif se voient confier des pouvoirs de plus en plus étendus (a). Les exigences du « droit à la sécurité » légitiment la généralisation de régimes d'exception, au risque de restreindre ce qui était auparavant un « droit à la sûreté »(b).

a. Le renforcement des prérogatives des agents de l'Exécutif

493. Le renforcement des prérogatives du ministère public et des services d'enquête. L'exécutif se compose « du gouvernement et du président de la République, ainsi que de l'ensemble des personnes qui leur sont soumises statutairement ou fonctionnellement »⁴⁹¹. Il diffère des juridictions qui « tranchent en tiers un débat auquel elles ne sont pas parties »⁴⁹². Si les procureurs de la République ont bien la qualité de magistrat, ils dépendent étroitement du pouvoir exécutif. L'étude des procédures de « troisième voie » et des procédures accélérées a déjà fourni l'occasion de démontrer l'accroissement des attributions du ministère public⁴⁹³. Plus encore, la marginalisation progressive des instructions⁴⁹⁴ en fait le pivot des enquêtes judiciaires. Récemment, la loi n°2004-204 du

trimestrielle. Les possibilités de détention provisoire pour les auteurs d'atteinte aux biens et les récidivistes ont été étendues. Loi n°2002-307 du 4 mars 2002 complétant la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, *J.O.* n°54 du 5 mars 2002, p. 4169 et s.

⁴⁹⁰ Pour un aperçu des réformes procédurales adoptées ces dernières années sur ces différents sujets, v. notamment ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 210 et s. ; OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 248 et s. ; POUYANNE J., "Le nouveau droit pénal intéressant les mineurs ou la difficulté d'être entre protection et répression", *Droit pénal*, 2003, n°5, pp. 4-9 ; CASTAIGNEIDE J., "La responsabilité pénale du mineur. Evolution ou révolution ?", *R. pénit.*, 2004, n°2, pp. 273-284 ; CORNUS-LE PUIL L., "L'enfant. Un adulte en miniature ou un être en devenir ? Plaidoyer pour une approche globale du phénomène délinquantiel", *op. cit.* ; LAZERGES C., "La dérive de la procédure pénale", *op. cit.* ; DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 37-69 ; PONCELA P., "Etrangers et droit des sanctions pénales. Les modifications résultant de la loi du 26 novembre 2003", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, pp. 434-440 ; PRADEL J., "La procédure pénale française au début du XXI^e siècle", *op. cit.* ; PHILIPPE X., "Le droit d'aller et de venir", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., pp. 303-324 ; GIOVANNONI L., "La présence de la CIMADE dans les centres de rétention administrative", *A.J. Pénal*, 2004, n°3, pp. 108-110 ; BOULOC B., Chron. législative, *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, p. 599 et s. ; HERZOG-EVANS M., "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *op. cit.* ; PY B., "Secret professionnel : le syndrome des assignats ?", *A.J. Pénal*, 2004, n°4, pp. 133-141.

⁴⁹¹ BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁹² *Ibid.*

⁴⁹³ *Supra* n°414.

⁴⁹⁴ *Supra* n°477.

9 mars 2004 a notablement renforcé ses prérogatives dans le cadre des enquêtes⁴⁹⁵. Il est désormais doté de moyens d'investigation qui étaient jusqu'alors réservés au juge d'instruction (recours aux écoutes téléphoniques, droit de perquisition étendu, création du mandat de recherche). Il peut prolonger l'enquête de flagrance de huit jours pour les crimes et délits punis d'une peine supérieure ou égale à cinq ans. En amont, les agents de police ont particulièrement profité des réformes législatives. A l'occasion des contrôles d'identité et des placements en garde à vue, la définition des suspects est de plus en plus laissée à leur subjectivité⁴⁹⁶. Leurs pouvoirs d'enquête ont été considérablement renforcés (extension des statuts d'officier et d'agent de police judiciaire, de la compétence territoriale des services d'enquête, assouplissement des conditions de perquisition, de surveillance et d'infiltration, accès à des données toujours plus nombreuses sans que l'obligation au secret puisse leur être opposé, etc.)⁴⁹⁷. On peut donc raisonnablement s'interroger sur l'éventualité d'un basculement de la procédure pénale, celle-ci faisant dorénavant primer les prérogatives de la police et du parquet sur la garantie judiciaire des droits individuels⁴⁹⁸. Les réformes évoquées inaugurent « *un glissement d'activité de la phase judiciaire vers la phase policière* »⁴⁹⁹. De fait, de 2001 à 2004, le nombre de personnes mises en cause n'a progressé « que » de 22%, pendant que le nombre de gardes à vue augmentait de 40%⁵⁰⁰.

494. Le renforcement des pouvoirs du gouvernement et du Garde des sceaux. Il n'est guère nécessaire de s'étendre sur le poids croissant du gouvernement dans le processus d'élaboration des lois pénales. « *Législateur de droit commun* » depuis 1958, il a depuis longtemps ravalé le Parlement au rang de « *législateur d'exception* »⁵⁰¹. Plus fondamentalement, l'extension progressive des prérogatives du parquet et des services d'enquête interroge sur la permanence d'un modèle de politique criminelle qui se prétend libéral. Placés sous l'autorité hiérarchique du Garde des sceaux, les procureurs de la République sont contraints de suivre ses instructions, ce qui pose la question de leur indépendance⁵⁰². A ce sujet, le droit français manifeste un certain « *mouvement de va-et-vient entre des phases d'expansion et de reflux du rôle de l'exécutif dans les procédures* »

⁴⁹⁵ JEAN J.-P., "Dix ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire", *op. cit.* ; DALLE H., "Juges et procureur dans la loi Perben II", in *Le nouveau procès pénal après Perben II*, *op. cit.*, pp. 453-466 ; DALLEST J., "L'instruction depuis la loi Perben II", *op. cit.* ; MARIE C., "La montée en puissance de l'enquête", *A.J. Pénal*, 2004, n°6, pp. 221-227.

⁴⁹⁶ Alors que la loi exigeait précédemment l'existence d'indices objectifs faisant présumer la commission d'une infraction, depuis la loi du 18 mars 2003, « *une ou plusieurs raisons plausibles* » de soupçonner que la personne a commis ou tenté de commettre une infraction suffisent à justifier le déclenchement d'un contrôle d'identité ou d'un placement en garde à vue. LAZERGES C., "La présomption d'innocence", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., *op. cit.* ; ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime*, vol. 2, *op. cit.*, p. 209 ; DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.* ; STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., *Procédure pénale*, 19^e éd., *op. cit.*, p. 372 et s.

⁴⁹⁷ SCHWENDENER M., "Une police aux pouvoirs d'enquête renforcés", *A.J. Pénal*, 2004, n°6, pp. 229-232 ; "Observations du Conseil National des Barreaux sur la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité déférée au Conseil constitutionnel le 11 février 2004, in " *Le nouveau procès pénal après la loi Perben II*, *op. cit.*, pp. 285-306 ; PY B., "Secret professionnel : le syndrome des assignats ?", *op. cit.*

⁴⁹⁸ JEAN J.-P., "Dix ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire", *op. cit.*

⁴⁹⁹ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁵⁰⁰ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *Rapport 2005*, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰¹ OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁰² Si, en principe, « *la plume est servie* » mais la parole est libre, en réalité, les subordonnés obéissent presque toujours à leurs supérieurs et ceux-ci exigent que les affaires délicates leur soient signalées (crime ayant frappé l'opinion publique, affaires économiques graves, mise au cause de politiques, etc.). PRADEL J., "Le ministère public. Brèves remarques sur son évolution depuis 1959", *R. pénit.*, 2000, n°1, pp. 25-29.

répressives »⁵⁰³. En 1993, le législateur a décidé que les instructions ministérielles seraient écrites et versées au dossier. La même année, il a décidé que le Conseil supérieur de la magistrature (C.S.M.) donnerait son avis sur les nominations des magistrats du parquet autres que les procureurs généraux. Suite aux propositions de la Commission de réflexion sur la justice présidée par P. TRUCHE, E. GUIGOU, alors ministre de la Justice, a déposé un projet de loi sur l'action publique visant à supprimer les instructions individuelles dans les affaires ne mettant pas en cause les intérêts fondamentaux de la nation⁵⁰⁴. Bien qu'il n'ait pas abouti, E. GUIGOU puis M. LEBRANCHU se sont engagées publiquement à ne jamais intervenir dans des affaires individuelles et à respecter les avis négatifs du C.S.M.⁵⁰⁵. Elles se sont contentées de diffuser des circulaires générales de politique pénale, par ailleurs « *surabondantes* »⁵⁰⁶.

Ces dernières années, l'institution judiciaire assiste cependant à une tentative de reprise en main par le pouvoir exécutif⁵⁰⁷. La loi n°2004-204 du 9 mars 2004 a confirmé la structure hiérarchique du ministère public et la légalité des instructions individuelles⁵⁰⁸. Qui plus est, le législateur a renforcé le contrôle hiérarchique du Garde des sceaux sur les procureurs généraux et de ces derniers sur les procureurs de la République⁵⁰⁹. Chargés d'animer et de coordonner la politique pénale des parquets de leur ressort, les procureurs généraux sont désormais destinataires de rapports d'activité et de statistiques qui constituent de puissants outils de contrôle. Plus encore, le gouvernement réaffirme son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la nomination des magistrats du parquet, notamment pour les postes dits « sensibles »⁵¹⁰. Depuis 2002, il ne s'estime plus contraint de suivre les avis négatifs du C.S.M.⁵¹¹. Enfin, la création des juridictions spécialisées comme les J.I.R.S.⁵¹² participe indirectement à la re-centralisation du traitement

⁵⁰³ BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 1.

⁵⁰⁴ Par ailleurs, la nomination des magistrats du parquet aurait nécessité un avis conforme du C.S.M. JEAN J.-P., "Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, pp. 670-683.

⁵⁰⁵ *Ibid.*

⁵⁰⁶ *Ibid.* Ces instructions générales de politique pénale ont été définies par une circulaire du Garde des sceaux du 9 mai 2001. Celle-ci précise que « *l'institution judiciaire doit veiller à ce que la loi pénale s'applique de manière cohérente et transparente sur tout le territoire national* ». Les orientations du gouvernement sont déclinées par le Garde des Sceaux par le biais d'instructions de politique pénale qu'il adresse aux procureurs généraux. Ces instructions déterminent « *les priorités dans la conduite de l'action publique notamment dans le domaine de la lutte contre la délinquance économique et la criminalité organisée* ». Le procureur général est chargé de veiller à l'application de la loi sur son ressort et est « *le garant de la cohérence et de l'harmonisation de la politique pénale au sein des politiques publiques* ». La circulaire prévoit par ailleurs la tenue de « *réunions de politique pénale* » regroupant à intervalles réguliers, par groupe et par taille de juridictions, les magistrats du ministère public. Ces réunions visent à assurer « *une réelle continuité entre l'action de la Chancellerie et celle des parquets et de nouer des contacts entre chefs de juridiction ayant à traiter de contentieux de même nature* ». Par exemple, les cours d'appel de Paris et de Versailles ont créé une division des politiques pénales et un Conseil régional de politique pénale qui participent à la définition des directives de politique pénale. BOCCON-GIBOD D., "La nouvelle action publique", *R. pénit.*, 2003, n°3, pp. 453-459.

⁵⁰⁷ BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 1.

⁵⁰⁸ L'article 30 du Code de procédure pénale dispose désormais que le Garde des Sceaux peut enjoindre au procureur général, par instruction écrite et versée au dossier, d'engager ou de faire engager des poursuites, de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions jugées opportunes. Le procureur général peut procéder à l'identique vis-à-vis des procureurs de la République (art. 35 C.P.P.). Des instructions qui tendraient à une absence de poursuites constitueraient à l'inverse un excès de pouvoir. JEAN J.-P., "Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen", op. cit.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ Entre septembre 2003 et octobre 2004, il est passé outre dans sept cas sur douze. *Ibid.*

⁵¹² *Supra* n°478.

judiciaire. C'est à la Chancellerie qu'il appartient d'enjoindre aux procureurs généraux de délocaliser telle ou telle affaire⁵¹³.

Cette amplification des pouvoirs de l'exécutif dans le traitement judiciaire des affaires pénales a été dénoncée en 2004 par des experts de l'O.C.D.E. au sujet de la corruption. Ils ont considéré que l'organisation très hiérarchisée du ministère public, combinée à l'opportunité des poursuites et à l'octroi d'une compétence concurrente nationale au parquet de Paris « *porte en germe le risque de pressions sur le parquet [...] en vue d'obtenir le classement de dossiers au nom des intérêts économiques de la France* »⁵¹⁴. Certains n'hésitent pas à retirer aux procureurs de la République la qualité de magistrat, du moins au sens de la Convention européenne des droits de l'homme⁵¹⁵. Selon les jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil constitutionnel, il s'agit bien d'un magistrat habilité par la loi à remplir des fonctions judiciaires⁵¹⁶. La Recommandation (2000)19 du Conseil de l'Europe relative au rôle du ministère public dans le système de justice pénale admet le principe des instructions individuelles⁵¹⁷. Toutefois, dans un arrêt du 3 juin 2003, *Pantéa c. Roumanie*, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que l'exercice de fonctions judiciaires suppose que les magistrats du parquet remplissent « *certaines conditions représentant pour la personne détenue, des garanties contre l'arbitraire ou la privation injustifiée de liberté* », notamment « *l'indépendance par rapport à l'exécutif qui compte également parmi les garanties inhérentes à la notion de magistrat* »⁵¹⁸.

495. Le renforcement des pouvoirs des agents administratifs de l'Etat en matière de répression. Les réformes pénales ne se contentent pas d'augmenter les pouvoirs de la police et du parquet. Elles habilitent un nombre croissant d'agents administratifs à participer aux missions de répression pénale. Dès la fin des années 1980, 51 Codes administratifs accordaient des pouvoirs de police judiciaire à 177 catégories d'agents⁵¹⁹, parmi lesquels des agents des douanes, des fonctionnaires de l'administration fiscale, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des inspecteurs du travail, etc (art. 22 à 29 C.P.P.)⁵²⁰. L'administration des douanes a particulièrement bénéficié de ce mouvement de réformes. Certains de ses agents peuvent effectuer des visites domiciliaires, consulter et saisir des documents et des biens, auditionner des témoins ou des suspects et retenir, dans certaines hypothèses, des personnes pour une

⁵¹³ Comme l'indique J.-P. JEAN, l'affaire particulièrement sensible de la pollution à la dioxine instruite à Annecy, dans le cadre de laquelle des personnalités politiques étaient mises en cause, a mis en évidence certaines interventions du pouvoir exécutif sans qu'il y ait pour autant des instructions individuelles écrites et versées au dossier. *Ibid.*

⁵¹⁴ *Ibid.* ; SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 232.

⁵¹⁵ JEAN J.-P., "Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen", op. cit.

⁵¹⁶ Lors de l'examen de la loi PERBEN II., le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que « *l'article du nouveau code de procédure pénale, qui définit et limite les conditions dans lesquelles s'exerce cette autorité, ne méconnaît ni la conception française de la séparation des pouvoirs, ni le principe selon lequel l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et ceux du parquet, ni aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle* ». Cité in *Ibid.* ; BÜCK V., "Chronique de droit constitutionnel pénal", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°1, pp. 122-134.

⁵¹⁷ Elle recommande simplement que les pouvoirs du gouvernement soient prévus par la loi, que toute instruction soit motivée par écrit et versée au dossier, le procureur ayant toujours la possibilité de soumettre à la juridiction sa propre analyse juridique. Il est également recommandé de limiter les instructions individuelles aux seuls ordres de poursuite et non de classement. ROBERT M., "La Recommandation 2000(19) du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°1, pp. 47-58.

⁵¹⁸ JEAN J.-P., "Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen", op. cit.

⁵¹⁹ LASCOUMES P., SERVERIN E., LAMBERT T., *Transactions et pratiques transactionnelles*, op. cit., p. 144.

⁵²⁰ STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC B., *Procédure pénale*, 19^e éd., op. cit., p. 363 et s.

durée de 24 heures renouvelable une fois⁵²¹. La Direction générale des douanes a vu ses missions de recherche des infractions s'élargir pour contribuer à la lutte contre le trafic de stupéfiants, le blanchiment ou le travail illégal⁵²². A cet effet, la loi n°99-515 du 23 janvier 1999 a institué une douane judiciaire (art. 28-1 C.P.P.) dont les compétences ont été étendues par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004⁵²³. D'autres administrations, parmi lesquelles l'inspection du travail⁵²⁴ et la Direction générale des impôts⁵²⁵, profitent de prérogatives de plus en plus étendues. Plusieurs disposent de pouvoirs d'autant plus importants qu'elles sont en droit de transiger. Expérimenté dès l'Ancien Régime en matière fiscale, ce procédé permet à une administration légalement habilitée de renoncer à l'exercice des poursuites pénales en contrepartie du versement d'une somme d'argent⁵²⁶. Les administrations susceptibles de transiger sont nombreuses (administration fiscale, Postes, Eaux et Forêts, etc.)⁵²⁷. Parmi elles, l'administration fiscale fait de la transaction un moyen généralisé d'action⁵²⁸. Hormis les transactions fiscales ou douanières, la conclusion de la transaction est assujettie à l'accord préalable des magistrats du parquet. En réalité, ils investissent peu leur mission de contrôle, laissant à ces administrations le soin de régler elles-mêmes les infractions relevant de leur compétence⁵²⁹.

Avec le développement des sanctions administratives « à caractère répressif »⁵³⁰, les administrations publiques exercent des pouvoirs propres de sanction. Il en va de même pour un certain nombre d'autorités administratives indépendantes comme l'Autorité des marchés financiers, la Commission de contrôle des assurances, le Conseil de la

⁵²¹ Possible en cas de flagrant délit douanier et sur autorisation du procureur, cette rétention est également autorisée, depuis la loi n°2003-239 du 18 mars 2003, lorsque des personnes contrôlées sont signalées aux fichiers des personnes recherchées, des véhicules volés ou au système d'information Schengen. BERR J., TREMEAU H., *Le droit douanier communautaire et national*, Paris, Economica, 6^e éd., 2004, p. 505 et s.

⁵²² BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 34.

⁵²³ La douane judiciaire est spécialement habilitée pour effectuer les enquêtes judiciaires, rechercher et constater les infractions prévues par le Code des douanes, en matière de contributions indirectes et de contrefaçons de marques, d'escroqueries à la taxe sur la valeur ajoutée, de vols de biens culturels, d'infractions aux intérêts financiers de la Communauté et de blanchiment. Dans ces matières, la douane judiciaire peut user de toutes les prérogatives accordées aux officiers de police judiciaire. La loi PERBEN II a également étendu les procédures douanières de livraison surveillée et d'infiltration (art. 67 bis du Code des douanes), jusqu'alors réservées au trafic de stupéfiants, à tous les délits douaniers punis par une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à deux ans. En juillet 2004, on dénombrait 65 officiers de douane judiciaire. Circulaire du 2 septembre 2004 relative aux dispositions économiques et financières de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, NOR : JUSD0430175C, *B.O.M.J.*, n°95, 2004.

⁵²⁴ Chargés de constater les infractions à la législation du travail (L. 611-1 du Code du travail), ils disposent d'un droit d'entrée et de visite dans les entreprises sans l'accord du propriétaire (L. 611-8). Ils ont un pouvoir de perquisition et de saisie dans les locaux d'habitation en matière de travail dissimulé (art. L. 611-13). Ils peuvent auditionner le personnel et l'employeur, effectuer des prélèvements sur les produits et matières utilisés par l'entreprise (L. 611-8). La loi n°2000-73 du 27 janvier 2002 de modernisation sociale a accru leurs prérogatives de contrôle en matière de travail dissimulé et la loi du 18 mars 2003 leur a conféré le droit de relever les infractions aux conditions de travail ou d'hébergement contraires à la dignité de la personne. La loi du 26 novembre 2003 relative à l'immigration leur a permis d'effectuer des contrôles et des vérifications d'identité pour lutter contre le travail irrégulier des étrangers. BOUCHARD V., "Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail", op. cit.

⁵²⁵ Depuis 1997, la Direction générale des impôts dispose du pouvoir de rechercher et de constater les infractions relatives au travail dissimulé (art. L. 10A du Livre des procédures fiscales). La loi du 15 novembre 2001 a permis au procureur d'obtenir le concours des agents de l'administration fiscale pour qu'ils participent à la réunion des éléments de preuve en matière de blanchiment, de trafic de stupéfiants, de proxénétisme, de non justification de ressources, etc. (art. L. 10B).

⁵²⁶ LASCOUMES P., SERVERIN E., LAMBERT T., *Transactions et pratiques transactionnelles*, op. cit., p. 141 et s. ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 482.

⁵²⁷ LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 487 et s.

⁵²⁸ Plus de 90% des infractions douanières seraient traitées de cette manière. *Ibid.*, p. 484.

⁵²⁹ LASCOUMES P., SERVERIN E., LAMBERT T., *Transactions et pratiques transactionnelles*, op. cit., p. 192 ; LEBLOIS-HAPPE J., *Quelles réponses à la petite délinquance ?*, op. cit., p. 489.

⁵³⁰ *Supra* n°485.

concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'agence française de lutte contre le dopage⁵³¹, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (H.A.L.D.E.)⁵³², etc⁵³³. Malgré une dénomination trompeuse, ces dernières ne sont que partiellement indépendantes du pouvoir exécutif⁵³⁴. Sans être rattachées purement et simplement à l'administration, le pouvoir exécutif n'étant pas autorisé à leur donner des instructions, elles statuent rarement en tiers⁵³⁵. Il s'agit finalement de « *démembrements de l'Exécutif dotés de certaines caractéristiques juridictionnelles* »⁵³⁶. Si le législateur et la jurisprudence ont encadré les pratiques de l'administration et des autorités administratives indépendantes⁵³⁷, les garanties offertes aux défendeurs sont moindres que dans le processus judiciaire⁵³⁸. « *C'est très certainement l'idée force de la répression administrative que de sacrifier quelque peu les droits de la défense sur l'autel de l'efficacité de la répression* »⁵³⁹. Pourtant, les sanctions pécuniaires qui peuvent être prononcées vont parfois bien au-delà des taux des amendes les plus graves prévues par le Code pénal⁵⁴⁰.

b. Le développement de régimes d'exception

496. Des règles procédurales dérogatoires. La plupart des réformes procédurales qui ont développé les pouvoirs coercitifs de l'Etat ont visé des formes particulièrement complexes de criminalité, parmi lesquelles le crime organisé, le blanchiment, le trafic de stupéfiants ou encore le terrorisme. Compte tenu de leur gravité et de leurs conséquences, de la spécialisation et de la violence de leurs auteurs, l'élaboration de dispositions procédurales spécifiques restreignant les libertés publiques s'est affirmée comme un mal nécessaire. Les groupes criminels manipulent aisément les faiblesses des différents systèmes juridiques. Par un « *effet déplacement* », les mafias et les groupes terroristes repèrent les Etats ou les régions dans lesquels les politiques répressives sont les plus

⁵³¹ Cette agence remplace le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage. Loi n°2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, *J.O.* n°82 du 6 avril 2006.

⁵³² Créée par la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, la H.A.L.D.E. dispose depuis le décret n°2006-641 du 1^{er} juin 2006 d'un pouvoir de transaction (D.1-1 C.P.P.). La transaction doit être homologuée par le procureur de la République. Elle peut mettre en mouvement l'action publique en cas d'échec de la transaction et ses agents spécialement habilités par le procureur peuvent constater par procès-verbal les délits de discrimination. Circulaire du 26 juin 2006 relative à la présentation des dispositions de la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et du décret n°2006-641 relatif aux transactions proposées par la H.A.L.D.E., *B.O.M.J.*, n°102, 2006.

⁵³³ DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger ?*, *op. cit.*, p. 11 et s. ; DEGOFFE M., *Le droit de la sanction non pénale*, Paris, Economica, 2000, p. 110 et s. ; COLLET M., *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, Paris, L.G.D.J., 2003, p. 4 et s. ; PRALUS-DUPUY J., "Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°3, pp. 545-557 ; GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale*, *op. cit.*, p. 120 et s.

⁵³⁴ DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger ?*, *op. cit.*, p. 111 et s. ; BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 15 et s. ; Contra GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale*, *op. cit.*, p. 145 et s.

⁵³⁵ BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 15 et s.

⁵³⁶ *Ibid.*, pp. 15-16.

⁵³⁷ *Infra* n°521.

⁵³⁸ La présomption d'innocence et les droits de la défense sont moins protégés, car il appartient à la personne mise en cause d'apporter la preuve de son innocence. En outre, il n'y a qu'une assimilation partielle entre les régimes juridiques applicables au prononcé des sanctions pénales et des sanctions administratives. DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger ?*, *op. cit.*, p. 111 et s. ; DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 42 ; DELLIS G., *Droit pénal et droit administratif*, *op. cit.*, p. 411 ; CERE J.-P., "Le droit disciplinaire pénitentiaire entre jurisprudence interne et européenne", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 393-401 ; BIANCHI V., "La défense en matière disciplinaire", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 407-408.

⁵³⁹ BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 62.

⁵⁴⁰ GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale*, *op. cit.*, p. 131 et s.

faibles avant de s'y installer⁵⁴¹. Les pouvoirs publics se trouvent donc confrontés à un exercice délicat, maintenir un juste équilibre entre les impératifs de la lutte contre les formes les plus complexes de criminalité et le respect des droits de la personne⁵⁴². Pour ce faire, les gouvernants ont engagé une « *individualisation de la procédure pénale* »⁵⁴³. Ils ont institué des régimes procéduraux plus souples ou plus durs suivant la gravité des affaires. En parallèle de la classification tripartite des infractions émerge une sorte d'« *échelle de gravité des procédures d'exception* »⁵⁴⁴. Outre les affaires de terrorisme et de trafic de stupéfiants, les procédures dérogatoires s'adressent, depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, à la criminalité et la délinquance organisée (706-73 et s. C.P.P.). Dans toutes ces hypothèses, les services d'enquête et les autorités judiciaires disposent de prérogatives plus étendues (perquisitions de nuit, surveillance et infiltration, etc.). Des règles dérogatoires affectent le régime de la garde à vue. Alors que le droit commun prévoit une durée maximale de 24 heures renouvelable une fois, elle peut être prolongée de deux fois 24 heures pour les infractions mentionnées à l'article 706-73 du C.P.P., soit 96 heures au total (art. 706-88 C.P.P.). En matière de terrorisme, depuis la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006, la durée totale de la garde à vue peut atteindre six jours lorsqu'il « *ressort des premiers éléments de l'enquête ou de la garde à vue elle-même qu'il existe un risque sérieux de l'imminence d'une action terroriste en France ou à l'étranger ou que les nécessités de la coopération internationale le requièrent impérativement* ». Selon l'infraction commise, l'intervention de l'avocat lors de la garde à vue peut être retardée⁵⁴⁵ et la durée de la détention provisoire s'allonger⁵⁴⁶.

La généralisation et le durcissement des régimes d'exception sont fortement dénoncés. Réservés à un nombre croissant d'infractions, ils restreignent considérablement le champ d'application du droit commun⁵⁴⁷. Une procédure pénale « *bis* »⁵⁴⁸ monte en puissance, dont le champ d'application n'est pas toujours strictement défini. Cet argument vaut tout particulièrement pour le régime dérogatoire applicable aux infractions commises en « *bande organisée* », cette dernière notion étant particulièrement floue⁵⁴⁹. En amont du

⁵⁴¹ LABORDE J.-P., *Etat de droit et criminalité organisée*, op. cit., XIV et s.

⁵⁴² *Ibid.*, p. XIII.

⁵⁴³ PRADEL J., "Vers un « *aggiornamento* » des réponses de la procédure pénale à la criminalité. Apports de la loi n°2004-224 du 9 mars 2004 dite Perben II", op. cit.

⁵⁴⁴ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", op. cit.

⁵⁴⁵ Au lieu d'intervenir au début de la garde à vue, il ne peut s'entretenir avec le mis en cause qu'à la 48^{ème} heure (crimes et délits d'enlèvement et de séquestration en bande organisée, proxénétisme aggravé, vol commis en bande organisée, extorsion aggravée, association de malfaiteurs), voire à la 72^{ème} heure (trafic de stupéfiants, terrorisme). Récemment, A. GIL-ROBLES, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a émis de fortes réserves sur l'absence d'avocat jusqu'à la 72^e heure et précisé que la France pourrait être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci a en effet énoncé dans un arrêt *Murray c/ Royaume-Uni* du 8 février 1996 que « *La notion d'équité consacrée par l'article 6 exige que l'accusé ait le bénéfice de l'assistance d'un avocat dès les premiers stades de l'interrogatoire de police. Dénier cet accès pendant les quarante-huit premières heures de celui-ci, alors que les droits de la défense peuvent fort bien subir une atteinte irréparable, est – quelle qu'en soit la justification – incompatible avec les droits que l'article 6 reconnaît à l'accusé* ». in *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p. 16 et s.

⁵⁴⁶ Pour les crimes de trafic de stupéfiants, de terrorisme, de proxénétisme ou de crime commis en bande organisée, la détention provisoire peut atteindre un total de quatre ans et huit mois (art. 145-2 C.P.P.). En matière délictuelle, elle peut atteindre deux ans en matière de trafic de stupéfiants, de terrorisme, d'association de malfaiteurs, de proxénétisme et pour les infractions commises en bande organisée punies d'au moins dix ans d'emprisonnement (art. 145-1 C.P.P.).

⁵⁴⁷ LAZERGES C., "La présomption d'innocence", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, op. cit. ; THOMAS D., "L'évolution de la procédure pénale française contemporaine : la tentation sécuritaire", in *Le champ pénal*, op. cit., pp. 53-69.

⁵⁴⁸ LAZERGES C., "La dérive de la procédure pénale", op. cit.

⁵⁴⁹ Plutôt que de définir cette notion, le législateur s'est contenté d'établir une liste d'infractions particulièrement longue (art. 706-73 C.P.P.). Certes, l'article 132-71 du Code de procédure pénale dispose que « *constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation caractérisée par un ou plusieurs faits*

jugement, cette imprécision étend les marges de manœuvre de la police⁵⁵⁰. L'utilisation de la procédure repose amplement sur la qualification donnée aux faits par les premiers enquêteurs, avec le risque de graves détournements de procédure⁵⁵¹. Comme pour l'association de malfaiteurs, la définition du concept est laissée à l'initiative de la jurisprudence, ce qui n'est guère compatible avec une conception stricte du principe de légalité des délits et des peines⁵⁵². Rien n'empêche le magistrat, en présence d'un nombre réduit de participants et d'un minimum d'organisation, de retenir l'existence d'une bande organisée plutôt que la simple réunion de coauteurs ou de complices⁵⁵³. Il n'est donc pas impossible que ces procédures d'exception atteignent autant le trafiquant de drogues que le délinquant moyen⁵⁵⁴. Plusieurs exemples accréditent ce risque de dérive, en France comme ailleurs. Lors du sommet des chefs d'Etat à Amsterdam en 1997, ou à Gênes en 2002, les polices néerlandaises et italiennes ont utilisé des dispositions pénales relatives au crime organisé pour arrêter des manifestants et des journalistes⁵⁵⁵. Au risque de produire un glissement de la politique criminelle vers un modèle de type autoritaire, ces procédures pénales d'exception mettent donc en péril certaines libertés de nature constitutionnelle, notamment la liberté syndicale, la liberté d'association et de réunion⁵⁵⁶.

497. Le recours aux dispositions de l'état d'urgence. Depuis quelques années, les lois de circonstance se multiplient. Nombre d'entre elles sont adoptées selon la procédure d'urgence⁵⁵⁷ et quelques-unes comportent des dispositions temporaires. Ainsi, la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne prévoyait l'application de dispositions particulières pour lutter contre le terrorisme (fouilles des véhicules, etc.)

matériels, d'une ou plusieurs infractions ». Cependant, la loi ne précise pas à quoi correspond le groupement formé ou l'entente établie. L'ordre juridique interne comporte bien une définition plus précise du groupe criminel, mais elle ne figure pas dans le Code pénal. Cette définition se situe dans la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée publiée dans le journal officiel français du 13 septembre 2003. La convention définit le groupe criminel comme « *un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la convention pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel* ». LABORDE J.-P., *Etat de droit et crime organisé*, op. cit., p. 10 et s. ; La jurisprudence se réfère quant à elle à plusieurs indices pour caractériser la bande organisée : l'existence d'un réseau relationnel, des actes préparatoires et une organisation structurée. VERGES E., "La notion de criminalité organisée après la loi du 9 mars 2004", *A.J. Pénal*, 2004, n°5, p. 184.

⁵⁵⁰ SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 165 ; LAZERGES C., "La dérive de la procédure pénale", op. cit.

⁵⁵¹ LAZERGES C., "La dérive de la procédure pénale", op. cit.

⁵⁵² LABORDE J.-P., *Etat de droit et crime organisé*, op. cit., p. 11.

⁵⁵³ « *En procédure pénale, l'équilibre entre les intérêts de la société qui exigent que la délinquance organisée puisse être poursuivie et que les moyens de poursuite soient efficaces et ceux des individus qui rendent inadmissible que des procédures gravement attentatoires aux libertés soient utilisées pour réprimer ce qui n'est somme toute que de petites infractions repose en définitive sur ce qui peut choquer, mais qui a un nom : l'arbitraire du juge* ». MARON A., "La lutte contre la délinquance organisée. Aspects de procédure pénale française", *R.I.D.P.*, vol. 69, 3^e et 4^e trimestre 1998, pp. 643-671 ; CEDRAS J., "Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", *R.I.D.P.*, n°69, 1^e et 2^e trimestre 1998, pp. 341-367.

⁵⁵⁴ Selon T. WEIGEND, « *il faudrait également prendre en considération que les armes nouvelles et plus efficaces se trouvant en voie de développement seront, à long terme, utilisées non seulement à l'encontre des barons de la drogue et des personnes diffusant du matériel pornographique infantile, mais également – et probablement avec encore davantage de fréquence – dans le quotidien pénal. Au pire, nous disposerons à la fin d'un système pénal autoritaire et devrons toujours faire face à une criminalité organisée qui ne sera nullement vaincue, le seul changement intervenu étant que les méthodes des good guy présenteront une plus grande ressemblance avec celles des bad guy* » Cité in VAN DEN WYNGAERT C., "Les transformations du droit international pénal en réponse au défi de la criminalité organisée", *R.I.D.P.*, n°70, 1^e et 2^e trimestre 1999, pp. 35-132 ; BLAKESLEY C. L., "Les systèmes de justice criminelle face au défi du crime organisé", *R.I.D.P.*, n°69, 1^e et 2^e trimestre 1998, pp. 35-68 ; MARON A., "La lutte contre la délinquance organisée. Aspects de procédure pénale française", op. cit.

⁵⁵⁵ SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 168.

⁵⁵⁶ CEDRAS J., "Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", op. cit.

⁵⁵⁷ Parmi lesquelles les lois n°2001-1062 du 15 novembre 2001, n°2002-1138 du 9 septembre 2002 et n°2003-239 du 18 mars 2003

jusqu'au 31 décembre 2003⁵⁵⁸. Comme le provisoire est souvent fait pour durer, ce délai a été supprimé en mars 2003⁵⁵⁹. Au-delà de cette législation temporaire occultant les nécessités de la sécurité juridique, le gouvernement a récemment exhumé un texte que l'on croyait définitivement banni, la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Instauré pour répondre aux événements provoqués par la guerre d'Algérie, ce texte ne s'est appliqué qu'en 1984 et 1985, lors des troubles qui ont secoué la Nouvelle-Calédonie. Selon l'article 1 de la loi du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Ce régime multiplie les prérogatives du pouvoir exécutif. L'état d'urgence peut être prononcé par décret, seule sa prolongation au-delà de douze jours réclamant l'adoption d'une loi. Dans les zones concernées, le préfet peut interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans des lieux et à des heures fixés par arrêté. Il peut instituer des zones de protection ou de sécurité au sein desquelles le séjour des personnes est réglementé. Il peut interdire à toute personne de séjourner dans tout ou partie du département lorsqu'elle cherche à « *entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics* » (art. 2). Le ministre de l'Intérieur peut assigner à résidence toute personne dont l'activité « *s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* » (art. 3). Il peut ordonner la fermeture provisoire de salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature, interdire les réunions susceptibles de « *provoquer ou entretenir le désordre* » (art. 8). Le décret déclarant l'état d'urgence peut conférer aux autorités administratives, par une disposition expresse, le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour comme de nuit et de contrôler les médias (art. 11). Enfin, la juridiction militaire peut être autorisée à se saisir des crimes et des délits connexes relevant de la cour d'assises (art. 12). L'état d'urgence a été déclaré à l'occasion des émeutes urbaines de novembre 2005⁵⁶⁰. Sur l'ensemble du territoire ont été autorisés des couvre-feux et des interdictions de séjour, des réquisitions de biens et de personnes dans les lieux exposés à des risques importants de trouble à l'ordre public. Dans sept départements⁵⁶¹ et 31 agglomérations, toutes les possibilités accordées par la loi ont été autorisées hormis le contrôle de la presse et la saisine des tribunaux militaires. Au sein des plus importantes formations politiques, cette décision a emporté un relatif consensus⁵⁶², d'où sa prorogation législative⁵⁶³ jusqu'au 4 janvier 2006⁵⁶⁴.

⁵⁵⁸ SEUVIC J.-F., Chron. législative, *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 357-379.

⁵⁵⁹ De même, la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme précise que certaines de ses dispositions (extension des contrôles d'identité dans les trains internationaux et des accès aux fichiers policiers, communication des données de connexion internet) ne seront applicables que jusqu'au 31 décembre 2008.

⁵⁶⁰ Décret n°2005-1386 du 8 novembre 2005 portant application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, *J.O.* n°261 du 9 novembre 2005, p. 17593 et s.

⁵⁶¹ Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.

⁵⁶² Le premier secrétaire du parti socialiste, F. HOLLANDE, s'est contenté de déclarer qu'il était nécessaire de rétablir l'ordre mais qu'il fallait que l'application de la loi de 1955 soit « *limitée dans le temps et dans l'espace* ». De même, J.-M. AYRAULT, président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale a déclaré le 8 novembre 2005 devant l'Assemblée que les socialistes n'étaient « *pas hostiles par principe au couvre-feu* ». Il n'a pas souhaité que les députés saisissent le Conseil constitutionnel. Dans un second temps, les députés socialistes ont néanmoins voté contre la prorogation pour trois mois de l'état d'urgence. ROUSSEAU D., "L'état d'urgence, un état vide de droit(s)", *Projet*, n°291, 2006, pp. 19-26 ; "VILLEPIN dégaîne de couvre-feu", *Libération*, 8 novembre 2005 ; "Les socialistes appellent à la vigilance", *Libération*, 8 novembre 2005 ; "Face à la crise des banlieues, Villepin décrète l'état d'urgence", *Le Monde*, 9 novembre 2005 ; "Le PS n'est pas hostile à une mesure limitée", *Le Monde*, 9 novembre 2005.

⁵⁶³ Loi n°2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, *J.O.* n°269 du 19 novembre 2005, p. 18025.

⁵⁶⁴ Décret n°2006-2 du 3 janvier 2006 mettant fin à l'application de la loi n°2005-1425 du 18 novembre 2005, *J.O.* n°3 du 4 janvier 2006, p. 122.

Si l'état d'urgence s'est largement contenté d'une affirmation symbolique⁵⁶⁵, il convient de s'interroger sur la légalité d'une telle promulgation. La possibilité de suspendre certains droits fondamentaux de la personne pour assurer la protection des intérêts nationaux en temps de crise existe de longue date et s'appuie sur la théorie de l'état de nécessité développée en droit civil, pénal et constitutionnel⁵⁶⁶. L'article 16 de la constitution autorise le président de la République à prendre « *les mesures exigées par les circonstances* », « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels est interrompu* ». L'urgence peut alors être définie comme « *une situation qui produit une perturbation, un trouble grave de l'ordre et/ou du système politique ou bien comme un événement qui menace la survie de la communauté en tant qu'organisme collectif* »⁵⁶⁷. Le cas le plus simple est celui d'une guerre ou d'une invasion, un « ennemi » cherchant à détruire ou à prendre le contrôle du pays. Il peut s'agir également d'un attentat terroriste ou d'une guerre civile. L'article 15-1 de la Convention européenne des droits de l'homme contient des dispositions similaires puisqu'il permet de suspendre certaines dispositions de la convention « *en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation [...]* dans la stricte mesure où la situation l'exige »⁵⁶⁸. S'il ne faut mésestimer l'importance des troubles à l'ordre public lors des émeutes de novembre 2005, on peut douter de leur capacité à mettre en péril la survie de l'Etat ou de la communauté nationale. Les juridictions françaises se sont peu étendues sur la question et ont laissé toute latitude au gouvernement. Le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi⁵⁶⁹. Quant au Conseil d'Etat, les juges des référés successivement saisis pour se prononcer sur la légalité de l'état d'urgence et sa prolongation ont accordé un « *pouvoir d'appréciation étendu* » au pouvoir exécutif⁵⁷⁰.

⁵⁶⁵ Au lendemain de son adoption, sept préfets seulement ont mis en application le décret. De nombreux maires ont adopté des couvre-feux mais dans le cadre de leur pouvoir traditionnel de police administrative. MUCCHIELLI L., "Les émeutes de novembre 2005 : les raisons de la colère", in LE GOAZIOU V., MUCCHIELLI L. (dir.), *Quand les banlieues brûlent*, op. cit., pp. 5-30.

⁵⁶⁶ OLIVIER C., "Lois d'exception et état d'urgence : protection ou menace pour la démocratie ? Une analyse au regard du droit international", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp. 29-51.

⁵⁶⁷ PASQUINO P., "Urgence et Etat de droit. Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, p. 22.

⁵⁶⁸ Dans l'affaire *Lawless c. Irlande* du 1 juillet 1961, la Cour a précisé que ces termes désignent « *une situation de crise ou de danger exceptionnel ou imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'Etat* ». DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 391 ; TULKENS F., DONNAY L., "L'usage de la marge d'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme. Paravent juridique superflu ou mécanisme indispensable par nature ?", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 3-23.

⁵⁶⁹ Lorsque l'état d'urgence fut déclaré en Nouvelle-Calédonie, le Conseil constitutionnel s'était contenté de préciser qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et « *que, dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré* ». Décision n°85-187 DC du 25 janvier 1985.

⁵⁷⁰ Le juge des référés saisi au sujet du décret établissant l'état d'urgence a précisé que la loi du 3 avril 1955 avait pour objet de permettre aux pouvoirs publics « *de faire face à des situations de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui constituent une menace pour la vie organisée de la communauté nationale* ». Or, « *eu égard à l'aggravation depuis le 27 octobre 2005 des violences urbaines, à leur propagation sur une partie importante du territoire et à la gravité des atteintes portées à la sécurité publique* », il a considéré qu'il n'y avait pas de doute sérieux quant à la légalité du décret n°2005-1386. (Ordonnance n°286835 du juge des référés du 14 novembre 2005). Saisi à nouveau contre la prolongation de l'état d'urgence par des administrés qui considéraient que les troubles ayant justifié son instauration avaient complètement cessé, le juge des référés a considéré « *qu'en raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines à partir du 27 octobre 2005, de la soudaineté de leur propagation, de l'éventualité de leur recrudescence à l'occasion des rassemblements sur la voie publique lors des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative, il ne saurait être valablement soutenu qu'en décidant de ne pas mettre fin dès à présent à la déclaration de l'état d'urgence, le chef de l'Etat aurait, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation étendu qui est le sien, pris* ».

Malgré cette confirmation juridictionnelle, il faut insister sur les dangers d'une banalisation du régime de l'état d'urgence, celui-ci étant désormais mobilisable pour lutter, au-delà des seules violences armées, contre les conflits sociaux les plus durs⁵⁷¹. Le « droit à la sécurité » s'affirme au détriment du « droit à la sûreté ». Les exigences de la répression légitiment la restriction des libertés publiques et amplifient corrélativement l'arbitraire étatique. Ce mécanisme d'exaltation de l'Etat pénal se retrouve au stade de la prononciation et de l'exécution des peines.

C. L'aggravation des peines

498. La permanence d'une « culture du tout carcéral »⁵⁷². La politique pénale de ces deux dernières décennies manifeste la résurgence des fonctions anciennes de la peine : l'expiation, la rétribution, l'intimidation et la neutralisation⁵⁷³. Ce retour à la philosophie pénale classique se traduit par une aggravation des peines d'emprisonnement (1). Si le traitement pénal de la délinquance des mineurs diffère quelque peu, ses modalités tendent à se rapprocher du régime applicable aux majeurs (2).

1- Les mécanismes de l'aggravation des peines

499. Les mécanismes favorisant l'allongement des peines. Depuis deux décennies, le législateur ne cesse d'alourdir les peines encourues (a), ce qui se traduit naturellement par un allongement des peines effectivement purgées (b). S'ajoute à cette inflation carcérale une multiplication des contrôles et surveillances au terme de la peine (c).

a. L'aggravation des peines encourues

500. Une stratégie de neutralisation. Malgré la diversification continue des sanctions pénales, une « loi de survivance des peines »⁵⁷⁴ maintient l'emprisonnement au cœur du système pénal⁵⁷⁵. L'« effet magique » du droit pénal tend à se déplacer de l'incrimination vers la peine⁵⁷⁶. L'alourdissement systématique des peines encourues est perçu comme la marque du volontarisme politique. Le nouveau Code pénal s'est chargé d'inscrire des peines privatives de liberté plus longues⁵⁷⁷, qu'il s'agisse des atteintes aux intérêts

une décision qui serait entachée d'une illégalité manifeste, alors même que les circonstances qui ont justifié la déclaration d'urgence ont sensiblement évolué » (Ordonnance n°287777 du juge des référés du 9 décembre 2005). ROUSSEAU D., "L'état d'urgence, un état vide de droit(s)", *op. cit.*

⁵⁷¹ Même lors des grèves de mineurs dans les années 1968 et lors des événements de 1968, l'état d'urgence n'a pas été mis en œuvre. *Ibid.*

⁵⁷² DANET J., "La défense et le choix de la peine", in OTTENHOF. R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, *op. cit.*, pp. 245-249.

⁵⁷³ *Supra* n°50 ; LAZERGES C., "La réinsertion, une réalité à facettes multiples", *op. cit.*

⁵⁷⁴ Selon cet auteur, « tout programme durable de traitement des délinquants comporte des éléments punitifs, généralement occultes, que tous les efforts ne réussissent pas à résorber ». CUSSON M., *Le contrôle social du crime*, *op. cit.*, p. 77.

⁵⁷⁵ PONCELA P., *Droit de la peine*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 223.

⁵⁷⁶ DELMAS-MARTY M., *Le flou du droit*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 68.

⁵⁷⁷ PONCELA P., "Livre I. Dispositions générales", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 455-468 ; TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.*

fondamentaux de la nation⁵⁷⁸, des atteintes aux personnes⁵⁷⁹ ou des atteintes aux biens⁵⁸⁰. Si sa partie générale propose un large éventail de peines, ce sont l'amende et l'emprisonnement qui prédominent dans la partie spéciale⁵⁸¹. Les gouvernants n'ont pas jugé cet allongement suffisamment dissuasif. Ils n'ont eu de cesse d'en revoir le quantum à la hausse⁵⁸². La France connaît à présent l'échelle des peines la plus sévère d'Europe, au point de justifier parfois des refus d'extradition⁵⁸³. D'autres mécanismes alimentent tout autant l'allongement des peines encourues, notamment l'extension du champ d'application de la récidive⁵⁸⁴ et la prolifération des circonstances aggravantes⁵⁸⁵.

Du fait de l'internationalisation des politiques pénales⁵⁸⁶, les institutions internationales stimulent amplement ce processus. La plupart des engagements internationaux poursuivent une guerre sans merci contre certaines formes particulièrement graves de délinquance. Les conventions internationales sur les crimes transnationaux (blanchiment, terrorisme, corruption, crime organisé, etc.) s'inspirent d'un modèle autoritaire de politique criminelle et justifient un surinvestissement pénal⁵⁸⁷. Au sein de l'Union européenne, ce phénomène revêt une dimension particulière. Les institutions de l'Union instrumentalisent la fonction symbolique du droit pénal pour œuvrer à la construction d'une identité commune, au risque de « *socialiser l'Europe à travers le droit pénal* »⁵⁸⁸. L'Union requiert des Etats qu'ils mettent en œuvre des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives⁵⁸⁹, essentiellement dans les domaines emportant un large

⁵⁷⁸ GIUDICELLI-DELAGE G., "Livre IV. Les crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 493-510.

⁵⁷⁹ COUV RAT P., "Les infractions contre les personnes dans le nouveau Code pénal", *Rev. sc. crim.*, 1993, pp. 469-479 ; DELMAS-MARTY M., "A propos du nouveau Code pénal français", *op. cit.*

⁵⁸⁰ BOULOC B., "Les infractions contre les biens dans le nouveau Code pénal", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 481-492 ; DELMAS-MARTY M., "A propos du nouveau Code pénal français", *op. cit.*

⁵⁸¹ TULKENS F., "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *op. cit.* ; DELMAS-MARTY M., "A propos du nouveau Code pénal français", *op. cit.*

⁵⁸² On pourrait multiplier à l'envi les exemples d'allongement des peines encourues depuis le début du XXI^e siècle. Les lois n°2001-1065 du 15 novembre 2001, n°2002-1138 du 9 septembre 2002, n°2003-239 du 18 mars 2003, n°2003-495 du 12 juin 2003, n°2004-204 du 9 mars 2004, n°2006-64 du 23 janvier 2006 ou encore n°2006-398 du 4 avril 2006 ont alourdi les peines en matière de terrorisme, de proxénétisme, d'homicide involontaire à l'occasion de la conduite de véhicules terrestres à moteur, d'incendie de forêt, de conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité de la personne, de diffusion d'images pornographiques concernant des mineurs, etc.

⁵⁸³ REMILLIEUX P., "Une loi pénitentiaire comme unique réponse au problème carcéral ? Quelques constats pour agir sans attendre la « grande loi »...", *R. pénit.*, 2005, n°1, pp. 163-174.

⁵⁸⁴ Exemple récent, la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a considérablement étendu le champ d'application de la récidive en multipliant les hypothèses dans lesquelles des délits différents sont considérés comme une même infraction. Selon les nouveaux articles 132-16-3 et 132-16-4 du Code pénal, les délits de traite des êtres humains et de proxénétisme sont considérés comme une même infraction au regard de la récidive, ainsi que les délits de violence volontaire contre les personnes et les délits commis avec la circonstance aggravante de violence. HERZOG-EVANS M., "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *op. cit.*

⁵⁸⁵ Certaines d'entre elles, notamment celle de « bande organisée », existent depuis longtemps mais s'appliquent à un nombre croissant d'infractions. En outre, de multiples circonstances aggravantes ont été adoptées depuis une dizaine d'années : les circonstances aggravantes tirées de la minorité de 15 ans ou de la commission des faits à l'intérieur ou aux abords des établissements scolaires, de racisme, d'homophobie, de commission d'une infraction avec la participation d'un mineur, de violences sur une personne chargée d'une mission de service public ou dans un réseau de transport collectif de voyageurs, de « viol en série ». Récemment, la loi n°2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs a instauré une circonstance aggravante de commission de l'infraction par le conjoint ou le concubin de la victime. *J.O.* n°81 du 5 avril 2006.

⁵⁸⁶ *Supra* n°101 et s.

⁵⁸⁷ DELMAS-MARTY M., "Le droit pénal comme éthique de la mondialisation", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°1, pp. 1-10.

⁵⁸⁸ SOTIS C., "« Mauvaises pensées et autres ». A propos des perspectives de création d'un droit pénal communautaire", in GUIDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S. (dir.), *L'intégration pénale indirecte*, *op. cit.*, p. 245.

⁵⁸⁹ L'article 280 CE dispose que « la Communauté et les Etats membres combattent la fraude et toute activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont

consensus (pédo-pornographie, terrorisme, trafic de stupéfiants, criminalité liée à l'immigration, etc.). Certes, elle laisse aux Etats une marge d'appréciation importante s'agissant de la nature, pénale ou non pénale, de la sanction⁵⁹⁰. Aucun texte ne fixe des normes d'incrimination ou des sanctions directement applicables, mais par l'effet des décisions-cadres, elle influence en profondeur les stratégies de pénalisation des Etats⁵⁹¹. En outre, les infractions considérées étant déjà pénalement sanctionnées au niveau national, l'activité européenne de criminalisation introduit une « *sur-criminalisation secondaire* » qui s'appuie sur le « *dénominateur commun maximum* » des législations nationales⁵⁹². L'harmonisation des normes pénales se coule dans un processus d'intensification répressive appuyé sur un modèle autoritaire de politique criminelle⁵⁹³.

501. L'hypothèse d'une « dualisation » de la réaction pénale⁵⁹⁴. Alors que les sanctions alternatives à l'emprisonnement et les alternatives aux poursuites⁵⁹⁵ se multiplient pour les infractions de faible gravité, des peines d'emprisonnement de plus en plus longues visent les crimes et les délits violents, sexuels, le terrorisme, le trafic de drogue ou encore les récidivistes. Toutefois, les réformes législatives les plus récentes invalident partiellement l'hypothèse d'une dualisation de la réaction pénale. Périodiquement, le législateur établit des peines d'emprisonnement de sept ou dix ans pour sanctionner de simples délits. La combinaison des multiples circonstances aggravantes autorise une répression sévère de situations relativement banales d'un point de vue sociologique⁵⁹⁶. Ainsi, les violences sans incapacité temporaire de travail commises dans une cour de récréation par plusieurs auteurs sur un mineur de quinze ans, comme de simples bagarres entre camarades de classe, sont punies de sept ans d'emprisonnement⁵⁹⁷. Cette élévation des *quantum* produit une extension du champ d'application des procédures pénales dérogatoires. Possible pour toutes les infractions punies de cinq ans et plus, les mineurs

dissuasives et offrent une protection effective dans les Etats membres ». PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 487 et s.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 503 et s.

⁵⁹¹ MANACORDA S., "Pour un Corpus Juris. Perspectives d'unification du droit pénal des affaires en Europe", *op. cit.* Par exemple, la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (*J.O.C.E.*, L164, 22 juin 2002, p. 3 et s.) prévoit que les Etats adoptent des peines de plus de quinze ans en cas de direction d'un groupe terroriste et de plus de huit ans en cas de participation aux activités d'un groupe terroriste. La décision-cadre 2004/68/JAI du 22 décembre 2003 relative à la lutte contre l'exploitation des enfants et la pédo-pornographie (*J.O.C.E.*, L13, 20 janvier 2004, p. 44 et s.) exige l'adoption, avant le 20 janvier 2006, d'incriminations pénales pour certains comportements (par exemple, contraindre un enfant à la prostitution). Les Etats sont appelés à prévoir des sanctions pénales égales à une peine privative de liberté maximale d'une durée d'au moins un à trois ans dans les cas les moins graves et d'une durée d'au moins cinq à dix ans dans les cas les plus graves. La décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue (*J.O.C.E.*, L335, 11 novembre 2004, p. 8 et s.) exige l'inclusion, avant le 16 mars 2006, de peines privatives de liberté d'au moins un à trois ans d'emprisonnement. Lorsque les quantités de drogues sont importantes ou lorsqu'elles comptent parmi les plus dangereuses pour la santé, les peines doivent être d'au moins cinq à dix ans d'emprisonnement et, lorsque le trafic est le fait d'une organisation criminelle, d'au moins dix ans.

⁵⁹² SOTIS C., "« Mauvaises pensées et autres ». A propos des perspectives de création d'un droit pénal communautaire", in GUIDICELLI-DELAGE G., MANACORDA S. (dir.), *L'intégration pénale indirecte*, *op. cit.*, p. 246.

⁵⁹³ POURZAND P., "Le trafic de stupéfiants comme secteur d'harmonisation du droit pénal : voyage au bout de la répression", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, p. 237-254.

⁵⁹⁴ SNACKEN S., "Surpopulation des prisons et sanctions alternative", in *Travail d'intérêt général et médiation pénale*, *op. cit.* ; BARTHOLEYS F., "Les mutations du droit pénal", in MARY P. (dir.), *Le système pénal en Belgique*, *op. cit.*, p. 297 ; MARY P., "Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?", *Déviance et Société*, vol. 25, n°1, 2001, pp. 33-51.

⁵⁹⁵ *Supra* n°400 et s.

⁵⁹⁶ DANET J., "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *op. cit.*

⁵⁹⁷ *Ibid.*

n'échappent plus guère à la détention provisoire en dehors des vols simples⁵⁹⁸. Pourtant, la nécessité de ce surcroît de répression reste à prouver. Le plus souvent, les magistrats ne prononceront pas de peines aussi sévères pour de simples bagarres entre adolescents et, s'ils sont saisis, privilégieront des alternatives aux poursuites comme des mesures de réparation. Sur le plan symbolique, cette simple possibilité renforce la dépréciation et la fonction « *déclarative* » du droit pénal évoquées plus haut⁵⁹⁹. Dès lors que l'écart se creuse entre les peines encourues et les peines effectivement prononcées, les sanctions énoncées par la loi ne font plus réellement sens⁶⁰⁰. Au-delà, elle nourrit une perte de repère entre les différentes formes de criminalité⁶⁰¹.

502. Un recours fréquent aux courtes peines d'emprisonnement pour les infractions de faible gravité. Pour montrer qu'ils ne sont pas inactifs face aux comportements déviants affectant l'opinion publique, les hommes politiques n'ont cessé d'inscrire dans le Code pénal des courtes peines⁶⁰², alors même que leur nocivité n'est plus à démontrer⁶⁰³. Cette stratégie politique manifeste le « *pénalocentrisme* » qui caractérise la politique criminelle française⁶⁰⁴. En retenant systématiquement une peine d'emprisonnement pour des comportements de faible gravité, les gouvernants font l'économie de toute réflexion sur d'éventuels modes de réaction plus appropriés (action préventive ou sociale, alternatives aux poursuites, etc.). Même prononcées, il n'est pourtant pas certain que l'institution judiciaire parvienne à les exécuter, une part non négligeable d'entre elles n'étant déjà pas purgées⁶⁰⁵. En 2000, l'Union syndicale des magistrats (U.S.M.) s'est inquiétée de cette « *justice virtuelle* » abandonnant l'exécution de 30% des peines⁶⁰⁶. La systématisation de la réponse pénale asphyxie l'institution judiciaire qui ne parvient plus à répondre aux flux d'affaires. Alors que les hommes politiques ne cessent d'invoquer l'exigence d'une sanction plus rapide des mineurs délinquants, le délai moyen d'exécution des peines prononcées par le juge ou le tribunal pour enfants était de 51.9 jours en 2003, soit près de

⁵⁹⁸ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 76.

⁵⁹⁹ *Supra* n°487.

⁶⁰⁰ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 79.

⁶⁰¹ GRUNVALD S., DANET J., *La composition pénale. Une première évaluation*, op. cit., p. 159.

⁶⁰² Le bizutage est puni de six mois d'emprisonnement (art. 225-16-1 C.P.), les regroupements entravant la circulation dans les parties communes d'immeubles de deux mois d'emprisonnement (art. L126-3 C. de la construction et de l'habitation), le fait pour des personnes déjà condamnées à une peine d'emprisonnement de détenir un chien dangereux de trois mois d'emprisonnement (art. 212-2 C. rural), la récidive de dépassement de la vitesse maximale autorisée égal ou supérieur à 50 km/h de trois mois d'emprisonnement (art. L4-1 C. route), la fraude répétitive dans les transports en commun de six mois d'emprisonnement (art. 24-1 loi 15 juil. 1845), le délit d'outrage à enseignant de 6 mois d'emprisonnement (art. 433-5 C.P.), etc. La loi n°2003-239 du 18 mars 2003 a fini de consolider le retour des courtes peines en abaissant le seuil inférieur des peines encourues en matière correctionnelle à deux mois au lieu de six précédemment (art. 131-4 C.P.).

⁶⁰³ BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., p. 171 ; LALANNE E., *Les procédures accélérées*, op. cit., p. 321 et s. ; CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, Rapport présenté par M. Donat DECISIER, 2006, p. 59 et s.

⁶⁰⁴ PONCELA P., "La question de la récidive", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, pp. 613-618.

⁶⁰⁵ TIMBART O., LUMBROSO S., BRAUD V., *Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme*, Ministère de la Justice, D.A.C.G., avril 2002 ; WARSMANN J.-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, op. cit., p. 41 et s.

⁶⁰⁶ ROCHE S., *La police de proximité*, op. cit., p. 19. Les évaluations réalisées par le ministère de la Justice montrent qu'un an après le prononcé de la condamnation, un condamné sur quatre à un emprisonnement correctionnel laissé libre à l'issue du jugement a effectivement subi sa peine. Pour 12% des condamnations non exécutées, aucun motif juridique (grâce, amnistie, condamnation non définitive) n'explique l'inexécution. En 2001, les tribunaux correctionnels ont prononcé 79 515 peines d'emprisonnement ferme, mais dix-huit mois après leur prononcé, 54.5% avaient donné lieu à une détention, une part importante correspondant à des personnes jugées alors qu'elles étaient déjà détenues. TORTERAT J., TIMBART O., "L'exécution des peines d'emprisonnement ferme", *Infostat Justice*, juillet 2005, n°83 ; D'HAUTEVILLE A., "Réflexions sur la remise en cause de la sanction pénale", op. cit.

deux mois⁶⁰⁷. Parce que cette situation nuit à la certitude de la peine et alimente inexorablement l'impunité des délinquants, la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 s'est chargée d'acclimater le principe de traitement en temps réel à la phase d'exécution des peines⁶⁰⁸. L'article 707 du Code de procédure pénale dispose désormais que « *les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* »⁶⁰⁹.

b. L'aggravation des peines purgées

503. L'évolution de la population pénitentiaire depuis les années 1980. L'accroissement de la population pénitentiaire est perceptible partout dans le monde. Les Etats-Unis, qui incarcèrent massivement, sont à la pointe du mouvement⁶¹⁰. Les taux de détention ont connu une progression fulgurante de 1970 à 2000 : 175 pour 100 000 habitants en 1970, 212 en 1980, 313 en 1985, 645 en 1997 et 702 en 2000⁶¹¹. Les Etats européens ne sont pas en reste. En Espagne et au Portugal, le taux de détention s'est élevé de plus de 50% entre 1988 et 1997 et cette progression a été de 240% au Pays bas de 1983 à 1997, de 40% au Royaume-Uni entre 1993 et 1999⁶¹². En France, la population pénitentiaire a cru de 100% entre 1975 et 1995⁶¹³. Nous sommes ainsi passés d'un taux de 50 détenus pour 100 000 habitants en 1975 à un taux de 96 détenus pour 100 000 habitants au 1^{er} janvier 2004⁶¹⁴. Avant 1981, cette inflation s'expliquait par une augmentation du nombre d'entrées en prison, avec un pic de 97 000 entrées en métropole en 1980⁶¹⁵. La durée moyenne de détention était alors de 4.6 mois⁶¹⁶. Puis, l'allongement du temps d'incarcération a pris le

⁶⁰⁷ LAZERGES C., "Fallait-il modifier l'ordonnance n°47-174 du 2 février 1945 ?", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 172-183.

⁶⁰⁸ HARDOUIN S., "Le rapport Warsmann et la loi du 9 mars 2004", *R. pénit.*, 2004, n°3, pp. 519-532.

⁶⁰⁹ Les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement doivent être convoqués immédiatement par les juges de l'application des peines. Les procureurs doivent présenter un rapport annuel sur l'état de l'exécution des peines (art. 709-2 C.P.P.). *Ibid.*

⁶¹⁰ Dans la plupart des Etats américains, les peines s'alourdissent considérablement. Par exemple, le fait d'uriner dans la rue peut donner lieu à une peine d'incarcération. L'âge de la majorité pénale recule, des peines planchers sont définies et les mesures d'aménagement de la peine sont supprimées. Dans certains Etats, notamment la Californie depuis 1994, par le jeu de la règle « *Three strikes and you are out* » (trois faux pas et tu es perdu), des délinquants récidivistes sont condamnés à la perpétuité pour des délits mineurs. Ainsi, un jeune homme, déjà condamné pour cambriolage et tentative de cambriolage, fut condamné à perpétuité suite à un vol de pizza. Un autre jeune homme de 23 ans a connu le même sort suite au vol de la collection de monnaie et du magnétoscope de son voisin alors qu'il avait déjà été condamné pour avoir mis le feu à une poubelle et au vide-poche de la voiture de ce même voisin. RIKLIN F., "The Death of Common Sense – Aperçu critique de la politique criminelle actuelle des Etats-Unis", *R.I.C.P.T.*, 1997, n°4, pp. 387-399 ; KUHN A., "Evolution de la population carcérale : Etats-Unis ou Finlande : le choix est entre nos mains !", *op. cit.* ; LANDREVILLE P., "Va-t-on vers une américanisation des politiques de sécurité en Europe ?", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, *op. cit.*, pp. 424-433 ; DIEU F., "La police et le « miracle new yorkais ». Eléments sur les réformes du NYPD (1993-2001)", *op. cit.* ; NORMANDEAU A., "La nouvelle pénologie des Etats-Unis d'Amérique", *op. cit.* ; WACQUANT L., "L'ascension de l'Etat pénal en Amérique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°124, 1998, pp. 7-26.

⁶¹¹ LANDREVILLE P., "Va-t-on vers une américanisation des politiques de sécurité en Europe ?", *op. cit.* ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 274. LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, *op. cit.*, p. 29 et s. ; CHRISTIE N., *L'industrie de la punition*, *op. cit.*, p. 95 et s.

⁶¹² LAGRANGE H., "Violence, répression et civilisation des mœurs", *op. cit.* ; KUHN A., "Populations carcérales : combien ? Pourquoi ? Que faire ?", *Arch. pol. crim.*, n°20, 1998, pp. 47-99 ; CHRISTIE N., *L'industrie de la punition*, *op. cit.*, p. 30 et s.

⁶¹³ TOURNIER P.-V., "L'exécution des peines", in MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, *op. cit.*, pp. 356-362.

⁶¹⁴ Le taux de détention français est néanmoins moins important que dans d'autres Etats européens. En 2003, le taux de détention pour 100 000 habitants était de 101.7 en Italie, de 135.8 en Espagne, de 139.1 en Angleterre. CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 25 ; Chiffres-clés de l'administration pénitentiaire, décembre 2005 ; TOURNIER P.-V., "Les composantes de l'inflation carcérale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°31, 1998, pp. 35-51.

⁶¹⁵ TOURNIER P.-V., "L'exécution des peines", *op. cit.*

⁶¹⁶ *Ibid.*

relais avec une durée moyenne de détention de 7.6 mois en 1995⁶¹⁷. De 1987 à 1996, la durée moyenne de détention a progressé de 26%.⁶¹⁸ Les peines prononcées sont en effet de plus en plus lourdes⁶¹⁹. Les courtes peines correctionnelles ont à l'inverse régressé. Les peines de moins de deux mois représentaient 24% de l'ensemble des peines en 1970, 18% en 1997⁶²⁰.

Sous l'effet d'une stabilisation des durées de détention et de la diminution des entrées en détention, la France a connu une période de déflation carcérale de 1996 à 2001⁶²¹. 65 251 personnes sont entrées en détention en 2000, soit 30 000 de moins qu'en 1997⁶²². En 2001, le taux de personnes détenues est donc redescendu à 75.6 pour 100 000 habitants⁶²³. Ce mouvement de déflation sera cependant de courte durée. La population pénitentiaire a cru d'un tiers entre le 1^{er} janvier 2002 (48 594 détenus) et le 1^{er} juillet 2004 (64 813 détenus), dépassant ainsi le chiffre historique de 62 000 détenus atteint en 1946⁶²⁴. Cette croissance s'explique par des condamnations plus fréquentes⁶²⁵, mais surtout par un accroissement brutal des placements en détention provisoire⁶²⁶. La durée moyenne de détention a continué de croître. Elle s'établissait à 8.7 mois en 2000⁶²⁷, avant de se stabiliser à 8.4 mois en 2003 et 2004⁶²⁸. L'explosion de la population carcérale s'explique autant par les nouvelles lois sécuritaires qui se succèdent depuis 2001 que par l'attitude des magistrats⁶²⁹. Ces derniers n'ont pas renoncé aux courtes peines d'emprisonnement. Les peines inférieures ou égales à 3 mois représentent encore près d'une peine à exécuter sur deux⁶³⁰. Parmi les personnes détenues au 1^{er} janvier 2005, 13.5% purgeaient une peine

⁶¹⁷ *Ibid.* ; KUHN A., "Populations carcérales : combien ? Pourquoi ? Que faire ?", *op. cit.* ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 161 et s.

⁶¹⁸ TOURNIER P.-V., "Apports de la démographie à l'étude du changement dans l'univers carcéral (1978-1988-1998)", in VEIL C., LHUILIER D. (dir.), *La prison en changement*, Toulouse, Erès, 2000, pp. 103-126.

⁶¹⁹ De 1975 à 1995, le nombre de condamnations à des peines correctionnelles de trois ans à moins de cinq ans s'est multiplié par 3.3, le nombre de condamnations à cinq ans et plus par 12.5. Les condamnés à une peine de cinq ans et plus représentaient 45% de l'ensemble des condamnés en janvier 2001 contre 32.7% en 1994. Les peines prononcées par les cours d'assises de dix ans à moins de vingt ans représentaient 30% des peines prononcées en 1990, 37% en 1996, 38.7% en 1998. Les peines de plus de vingt ans ont quant à elles progressé plus lentement, avec une croissance de 1% entre 1990 et 1997. TOURNIER P.-V., "Les composantes de l'inflation carcérale", *op. cit.* ; KENSEY A., "Eléments statistiques sur les infractions sexuelles", *op. cit.* ; MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, *op. cit.*, p. 29.

⁶²⁰ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, *op. cit.*, p. 29.

⁶²¹ Alors que 55 062 détenus étaient recensés au 1^{er} janvier 1996, ils ne sont plus que 51 441 au 1^{er} janvier 2000, soit une baisse de 6.8%. TOURNIER P.-V., "L'exécution des peines", *op. cit.*

⁶²² *Ibid.*

⁶²³ Chiffres-clés de l'administration pénitentiaire, décembre 2005.

⁶²⁴ Il faut cependant souligner qu'à l'époque, les prisons françaises regorgeaient de détenus condamnés pour collaboration avec l'Allemagne nazie (50% des détenus) et que la population française ne dépassait pas les 40 millions d'habitants. En 1964, une fois cette population libérée, le nombre de détenus était de 19 540. TOURNIER P.-V., "Les composantes de l'inflation carcérale", *op. cit.* ; TOURNIER P.-V., "L'exécution des peines", *op. cit.* ; SALAS D., *La volonté de punir*, *op. cit.*, p. 13.

⁶²⁵ Le nombre de condamnés emprisonnés a progressé de 9% entre 2001 et 2002, de 3% entre 2002 et 2003, de 9.4% entre 2003 et 2004. 78 837 personnes sont entrées en détention en 2002, 81 905 en 2003, 84 710 en 2004. Chiffres-clés de l'administration pénitentiaire ; COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, Rapport 2005, *op. cit.*, p. 24 ; DANET J., *Justice pénale, le tournant*, *op. cit.*, p. 89.

⁶²⁶ Les mandats de dépôt délivrés en cours d'instruction ont augmenté de 41% entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2003. Les mandats de dépôts délivrés par les juges d'instruction ont atteint le chiffre de 20 994 en 2004, pour 16 761 en 2001. Les prévenus représentaient 30% de la population carcérale en juillet 2001, 37% en décembre 2003. TOURNIER P.-V., "L'exécution des peines", *op. cit.* ; Les chiffres-clés de la justice.

⁶²⁷ ARTIERES P., LASCOUMES P., SALLE G., "Introduction", in ARTIERES P., LASCOUMES P. (dir.), *Gouverner et enfermer*, *op. cit.*, pp. 23-54.

⁶²⁸ La durée moyenne d'incarcération des personnes placées en détention provisoire est quant à elle passée de 3.9 mois en 2001 à 4.3 mois en 2004. Chiffres-clés de l'administration pénitentiaire, décembre 2005.

⁶²⁹ HERZOG-EVANS M., "Une loi pénitentiaire comme unique réponse au problème carcéral ?", *R. pénit.*, 2005, n°1, pp. 151-162.

⁶³⁰ TORTERAT J., TIMBART O., "L'exécution des peines d'emprisonnement ferme", *op. cit.*

de moins de six mois, 16.8% une peine de 6 mois à un an⁶³¹. L'emprisonnement s'affirme comme une solution incontournable pour toutes les prises de risque suscitant l'indignation de l'opinion publique. En témoigne la répression des conduites en état d'ivresse pour lesquelles les peines de prison ferme ont augmenté de 55% en huit ans et leur durée de 44% (de 2.5 à 3.6 mois en moyenne)⁶³². On peut dès lors raisonnablement s'interroger sur la propension des français à croire au laxisme des institutions judiciaires⁶³³.

L'ensemble de ces données statistiques démontre que les gouvernants, les magistrats et l'opinion publique continuent d'apprécier l'impact de la peine à l'aune de sa sévérité. Ces perceptions résistent aux enseignements de la recherche. L'absence d'impact de la sévérité des peines sur la criminalité est scientifiquement admise, y compris par des auteurs affiliés à la mouvance néo-classique⁶³⁴. Aucun Etat n'est parvenu à diminuer la délinquance en augmentant le nombre d'incarcérations⁶³⁵. De récentes recherches⁶³⁶ ont démontré que l'incarcération massive aux Etats-Unis n'a pas eu l'effet escompté à court terme⁶³⁷. *A contrario*, la Finlande a réduit ses taux de détention de 118 à 70 pour 100 000 habitants de 1976 à 1992 sans que la criminalité augmente pour autant⁶³⁸. En réalité, ce n'est pas l'efficacité de la sévérité des peines sur les taux de délinquance qui explique la progression du nombre d'incarcérations⁶³⁹. Cette croissance trouve son origine dans un climat d'insécurité qui focalise l'attention punitive sur plusieurs formes de délinquance dont les auteurs font figure de « mal absolu ». Il n'est plus question de traiter ou même de dissuader, mais bien de neutraliser les délinquants présumés particulièrement dangereux⁶⁴⁰. De ces représentations du crime et de la peine découle un profond bouleversement des caractéristiques de la population carcérale.

⁶³¹ Chiffres-clés de l'administration pénitentiaire, décembre 2005.

⁶³² DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 229.

⁶³³ Dans une enquête réalisée par l'Institut Louis HARRIS en 2001 les deux tiers des répondants estimaient que les jugements des tribunaux à l'égard des délinquants n'étaient pas assez sévères et seulement 8% trop sévères. Les victimes étaient proportionnellement les plus nombreuses à dénoncer ce manque de sévérité (77% pour une moyenne de 64%). INSTITUT LOUIS HARRIS, *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, Mai 2001. Disponible sur Internet : http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/presomption_innocence/annexes/sondage2.shtml (consultée le 15 novembre 2005). Certains auteurs soulignent néanmoins qu'il est possible que les gouvernants se méprennent sur l'ampleur de la propension punitive des français. A partir de recherches françaises et anglo-saxonnes, S. ROCHE précise ainsi que pour sanctionner un jeune cambrioleur récidiviste, 68.5% des français réclament un T.I.G. et seulement 11.9% un emprisonnement ferme. En Allemagne, ces pourcentages seraient respectivement de 60% contre 13%. A l'inverse, ils seraient 28.4% en faveur des T.I.G. contre 51% pour l'incarcération en Grande-Bretagne et 19.6% contre 55.9% aux Etats-Unis. ROCHE S., "Réformes dans la police et formes de gouvernement", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., p. 20.

⁶³⁴ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 559 et s.

⁶³⁵ LAGRANGE H., "Violence, répression et civilisation des mœurs", op. cit.

⁶³⁶ SMITH K., "Crime Rates and Incarceration", *Journal of Politics*, vol. 52, n°2, 1997 ; BLUMSTEIN A., WALLMAN J., *The Crime Drop in America*, Cambridge University Press, 2000. Cités in LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 39.

⁶³⁷ La systématisation de l'emprisonnement expliquerait au maximum 25% de la baisse des homicides, les 75% restant à expliquer. A titre de comparaison, en Californie, les juges choisissent une peine d'emprisonnement six fois plus souvent qu'au Québec et la durée réelle des peines est trois fois plus importante en 1996. Pourtant le taux de criminalité pour 100 000 habitants y est cinq fois plus élevé et le taux de récidive quatre fois plus élevé. LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 39 ; NORMANDEAU A., "La punition exemplaire par excellence : la peine de mort aux Etats-Unis, version 1997", *R.I.C.P.T.*, 1997, n°4, pp. 420-428.

⁶³⁸ KUHN A., "Evolution de la population carcérale : Etats-Unis ou Finlande : le choix est entre nos mains !", op. cit. ; "Populations carcérales : combien ? Pourquoi ? Que faire ?", op. cit. ; SNACKEN S., "Analyse des mécanismes de la surpopulation pénitentiaire", in *La surpopulation pénitentiaire en Europe*, Groupe européen de recherches sur la justice pénale, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 9 et s. ; CHRISTIE N., *L'industrie de la punition*, op. cit., p. 53 et s. ; LAPPI SEPPÄLÄ T., "Baisse de la population pénale : expériences finlandaises à long terme", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, op. cit., pp. 147-167.

⁶³⁹ KUHN A., "Populations carcérales : combien ? Pourquoi ? Que faire ?", op. cit.

⁶⁴⁰ LAGRANGE H., "Violence, répression et civilisation des mœurs", op. cit.

504. Les transformations du « profil » des populations incarcérées. Quelques types d'infractions ont particulièrement alimenté la croissance des effectifs des établissements pénitentiaires depuis vingt ans : le trafic de stupéfiants, les viols, les attentats aux mœurs et les infractions à la police des étrangers⁶⁴¹. A leur sujet, l'hypothèse d'une dualisation de la réaction pénale se trouve confirmée puisqu'ils sont de plus en plus longuement incarcérés⁶⁴². Le nombre d'étrangers détenus a augmenté de 162% entre 1975 et 1999, essentiellement sous le coup d'un renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine⁶⁴³. Du fait de leurs moindres garanties de représentation et de leurs plus faibles taux d'emploi, ils sont plus souvent placés en détention provisoire et plus fortement condamnés que les nationaux⁶⁴⁴. Selon les termes de R. BADINTER, la prison devient « *une sorte de centre de rétention généralisé* »⁶⁴⁵. Depuis 1999, les viols et agressions sexuelles constituent la première cause d'incarcération⁶⁴⁶. Au 1^{er} janvier 2003, les condamnés pour mœurs représentaient 23% de la population carcérale, pour 4.2% en 1978⁶⁴⁷. Cette progression s'explique tant par la multiplication des entrées en détention⁶⁴⁸ que par l'allongement des peines prononcées⁶⁴⁹. Depuis 1990, l'Etat français est celui qui condamne le plus fréquemment et le plus longuement les auteurs de viols, devant la Belgique, l'Angleterre et l'Espagne⁶⁵⁰.

Une autre évolution de la composition de la population carcérale ne peut qu'interroger, celle de la multiplication des détenus toxicomanes, alcooliques et/ou atteints de troubles psychiatriques. En 1997, 32% des entrants en prison déclaraient une utilisation prolongée et régulière d'au moins une drogue douze mois avant l'incarcération⁶⁵¹. Selon une enquête rendue publique en juillet 2002 par le ministère de la Santé, 55% des nouveaux incarcérés souffriraient d'au moins un trouble psychiatrique, de la simple anxiété aux

⁶⁴¹ TOURNIER P.-V., "Les composantes de l'inflation carcérale", *op. cit.* ; ALVAREZ J., "La réinsertion ou les réinsertions ?", *Arch. pol. crim.*, n°22, 2000, pp. 189-217 ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 164 et s.

⁶⁴² CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 183.

⁶⁴³ En 1988, le taux d'étrangers dans les prisons françaises s'établissait à 26%. Certes, ce taux a depuis lors diminué. Il était de 21.82% au premier juillet 2002 et de 20.69% au 1^{er} juillet 2005. Le nombre d'étrangers incarcérés pour infraction à la police des étrangers est passé de 1515 en 1997 à 778 en 2001. Pour autant, le nombre d'étrangers incarcérés progresse à nouveau, de 22.2% entre juillet 2001 et juillet 2002, de 10.7% entre juillet 2002 et juillet 2003. MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, *op. cit.*, p. 243 ; TOURNIER P.-V., "Apports de la démographie à l'étude du changement dans l'univers carcéral (1978-1988-1998)", *op. cit.* ; CASADAMONT G., PONCELA P., *Il n'y a pas de peine juste*, *op. cit.*, p. 167 ; Les chiffres-clés de la justice.

⁶⁴⁴ TOURNIER P.-V., "Apports de la démographie à l'étude du changement dans l'univers carcéral (1978-1988-1998)", *op. cit.*

⁶⁴⁵ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, *op. cit.*, p. 244.

⁶⁴⁶ KENSEY A., "Eléments statistiques sur les infractions sexuelles", *op. cit.*

⁶⁴⁷ *Ibid.*

⁶⁴⁸ Les délinquants sexuels n'ont pas été concernés par la baisse du nombre d'incarcérations durant les années 1990. Alors que les flux d'entrée en détention ont diminué de 21% de 1993 à 2000, les entrées pour agressions sexuelles ont augmenté de près de 17%. "Données statistiques concernant la répression des infractions sexuelles en France", in *Les soins obligés ou l'utopie de la triple entente*, XXXIII^e Congrès français de criminologie, Paris, Dalloz, octobre 2002, pp. 191-211.

⁶⁴⁹ La durée de la réclusion criminelle pour les violeurs d'enfants est passée entre 1984 et 1993 de huit à onze ans et les peines de prison fermes pour attentat à la pudeur sur mineurs de dix-sept à vingt-et-un-mois. Les peines supérieures à dix ans se multiplient (52% en 1997) et ce type de délinquants bénéficie d'un très faible taux de libération conditionnelle (4.4% contre 8.5% pour les auteurs d'homicides). SALAS D., *La volonté de punir*, *op. cit.*, p. 96 ; LAMEYRE X., "La préhension pénale des auteurs d'infractions sexuelles", *A.J. Pénal*, n°2, 2004, pp. 54-57.

⁶⁵⁰ "Données statistiques concernant la répression des infractions sexuelles en France", in *Les soins obligés ou l'utopie de la triple entente*, *op. cit.*

⁶⁵¹ 25.6% consommaient du cannabis, 14.4% des opiacés (héroïne, morphine, opium), 8.9% de la cocaïne et du crack, 9.1% des médicaments à des fins toxicomaniaques, 3.4% des drogues chimiques (ecstasy, LSD, etc.). OBRADOVIC I., *Addictions en milieu carcéral*, Office français des drogues et des toxicomanies, 2004, p. 31. ; ALVAREZ J., "La politique criminelle des drogues ou de l'affrontement de deux raisons", in LAZERGES C. (dir.), *Réflexions sur le Nouveau Code pénal*, *op. cit.*, p. 147 et s.

pathologies les plus lourdes⁶⁵². Plusieurs études françaises relèvent de 3% à 8% de psychoses chroniques dans les prisons⁶⁵³. Il faut dire que le nombre de personnes déclarées irresponsables au titre de l'article 122-1 du Code de procédure pénale est extrêmement faible⁶⁵⁴. D'une part, tout un courant de la psychiatrie, peu au fait sans doute des conditions de vie et de soins en prison, considère désormais qu'il est thérapeutique de responsabiliser les patients souffrant de troubles mentaux⁶⁵⁵. Plus prosaïquement, un certain nombre d'experts psychiatres renoncent à faire jouer l'irresponsabilité pénale pour que les personnes concernées ne viennent pas encombrer, pour de longues durées, les lits des hôpitaux psychiatriques dont le nombre diminue par ailleurs⁶⁵⁶. Sans doute les dispositions de la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 prévoyant la création de 700 lits dans dix-neuf unités spécialement aménagées au sein des établissements de santé (U.S.H.A.) entre 2007 et 2012 devraient remédier partiellement à cet état de fait. Il n'est pas certain cependant que le nombre de lits sera suffisant pour répondre aux besoins. 1800 prisonniers ont été hospitalisés d'office en 2004, contre une centaine en 1994⁶⁵⁷. Au-delà, la création des U.S.H.A. ne sera d'aucun effet sur la propension des jurés, effrayés par des comportements jugés irrationnels, à condamner plus lourdement les personnes présentant des troubles psychiatriques⁶⁵⁸. « *Au bout du compte, on confère ainsi à la prison une vocation asilaire que l'hôpital psychiatrique n'a plus* »⁶⁵⁹.

⁶⁵² LIGER D., "La réforme des règles applicables en matière d'irresponsabilité pénale des malades mentaux : un projet critiquable", *A.J. Pénal*, 2004, n°10, pp. 361-363 ; BRAHMY B., "Psychiatrie et prison : constats et recommandation", *A.J. Pénal*, 2004, n°9, pp. 315-318 ; GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, op. cit., p. 42 et s.

⁶⁵³ SENON J.-L., "Troubles psychiques et réponses pénales", in *Responsables, coupables, punis ? Fragments d'un interminable combat*, XXXIV^e Congrès français de criminologie, Agen, septembre 2004. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org> (consulté le 19 août 2005). L'équipe du S.M.P.R. de Toulouse a relevé dans la population pénale de la maison d'arrêt et le centre de détention de Muret 3.5% de psychotiques chroniques à la maison d'arrêt (75% de schizophrènes, 25% de paranoïaques) et 4.6% au centre de détention. Les rapports d'activité des équipes du dispositif de soins en santé mentale en milieu carcéral de l'année 2003 ont établi des chiffres encore plus importants : 11% de psychoses chroniques à Angers, 5% à Troyes, 6% à Clairvaux, 12% à Châteauroux, 5.8% à Nantes. SENON J.-L., MANZANERA C., "L'expertise psychiatrique pénale : les données d'un débat", *A.J. Pénal*, 2006, n°2, pp. 66-69.

⁶⁵⁴ Il faut cependant noter que les statistiques présentées par les différentes recherches portant sur la question divergent fortement. Certains évoquent les chiffres de 0.46% de personnes déclarées irresponsables en 1987, 0.28% en 1997. En matière criminelle, d'autres évoquent les chiffres de 16% ou 17% au début des années 1980, de 0.51% en 1990, de 0.17% en 1997. Si tous s'accordent sur le taux particulièrement bas de déclarations d'irresponsabilité pénale, certains auteurs considèrent néanmoins que la chute n'est pas aussi spectaculaire que les chiffres pourraient le laisser penser. Ces dernières années, le nombre de classements sans suite justifiés par les troubles mentaux des personnes mises en cause augmente : 2385 en 1998 à 3705 en 2003 pour irresponsabilité pénale, 4946 à 6089 pour état mental déficient. *L'Annuaire statistique de la justice* montre que les non-lieux prononcés par le juge d'instruction au titre de l'article 122-1 du Code pénal augmentent : 211 en 1998 (0.32% des mises en examen), 286 en 1999 (0.45%), 287 en 2000 (0.49%), 299 en 2001 (0.58%), 285 en 2003 (0.59%). MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, op. cit., p. 63 ; SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 95 ; INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *L'organisation des soins aux détenus*, Rapport d'évaluation, 2001, p. 84 et s. ; LIGER D., "La réforme des règles applicables en matière d'irresponsabilité pénale des malades mentaux : un projet critiquable", op. cit. ; SENON J.-L., "Troubles psychiques et réponses pénales", op. cit. ; SENON J.-L., MANZANERA C., "L'expertise psychiatrique pénale : les données d'un débat", op. cit.

⁶⁵⁵ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, op. cit., p. 63 et s. ; SENON J.-L., MANZANERA C., "L'expertise psychiatrique pénale : les données d'un débat", op. cit.

⁶⁵⁶ Avec l'ouverture du milieu psychiatrique, le nombre de lits en hôpital a été divisé par deux entre 1987 et 2000. La durée moyenne d'hospitalisation est passée de 100 jours en 1985 à 35 en 2000. Le nombre de places en Unités pour malades difficiles (U.M.D.) est passé de 500 en 1990 à 416 en 2001. INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *L'organisation des soins aux détenus*, op. cit., p. 87 et s. ; BRAHMY B., "Psychiatrie et prison : constats et recommandation", op. cit. ; ZAGURY D., "Irresponsabilité pénale du malade mental : le rôle de l'expert", *A.J. Pénal*, 2004, n°9, pp. 311-315 ; SENON J.-L., MANZANERA C., "L'expertise psychiatrique pénale : les données d'un débat", op. cit.

⁶⁵⁷ GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, op. cit., p. 46.

⁶⁵⁸ « *De circonstance totalement ou partiellement atténuante, la folie devient facteur d'aggravation comme si devait se payer le prix de la privation du récit qu'elle inflige à la victime* ». SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 95. INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *L'organisation des soins aux détenus*,

505. Les effets délétères de la surpopulation carcérale et de l'allongement des peines. Il n'est plus nécessaire de s'appesantir sur les conditions de vie réservées aux prisonniers depuis l'éclairage apporté par l'ouvrage de V. VASSEUR⁶⁶⁰ et les rapports de deux commissions parlementaires publiés en 2002⁶⁶¹. Alors que le Sénat n'hésitait pas à qualifier les prisons d'« *humiliation pour la République* », les choses n'ont pourtant guère évolué depuis. L'Observatoire international des prisons⁶⁶² et le Comité de prévention de la torture s'en émeuvent régulièrement⁶⁶³. Très récemment, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, A. GIL-ROBLES, a dénoncé l'état déplorable des prisons françaises et les a classées parmi les pires d'Europe⁶⁶⁴. Depuis plusieurs décennies, la France ne parvient pas à lutter contre la surpopulation carcérale, et ce malgré la construction, à l'instar des autres Etats européens⁶⁶⁵, de nouvelles places de prison⁶⁶⁶. Au lieu de favoriser un désengorgement des prisons, la construction de nouveaux établissements légitime un plus large recours à l'incarcération⁶⁶⁷. Malgré l'extension du parc pénitentiaire, le taux d'occupation des prisons était de 129.7% au 1^{er} mai 2005, pour 98% au 1^{er} janvier 2001⁶⁶⁸. La surpopulation carcérale touche essentiellement les maisons d'arrêts. Des taux d'occupation de plus de 200% ne sont pas rares (284% à la maison d'arrêt de Lyon, 227% à celle d'Orléans, 200% à celle de Bayonne)⁶⁶⁹. Vu l'impossibilité de respecter les dispositions de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 imposant l'encellulement individuel des détenus provisoires à compter du 16 juin 2003, la loi n°2003-495 du 12 juin 2003 a différé son application de cinq ans, soit au 13 juin 2008. La surpopulation carcérale pourrait valoir à la France une condamnation de la Cour E.D.H. Dans un arrêt du 20 janvier 2005, *Mayzit c. Russie*, elle a considéré que la surpopulation pouvait, dans certaines hypothèses, constituer une atteinte à la dignité humaine et un traitement dégradant⁶⁷⁰.

op. cit., p. 85 ; BRAHMY B., "Psychiatrie et prison : constats et recommandation", *op. cit.* ; SENON J.-L., MANZANERA C., "L'expertise psychiatrique pénale : les données d'un débat", *op. cit.*

⁶⁵⁹ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, *op. cit.*, p. 65.

⁶⁶⁰ VASSEUR V., *Médecin-chef à prison de la Santé*, Paris, Le Cherche-midi, 2000.

⁶⁶¹ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, *op. cit.* ; HYEST J.-J. (prés.), CABANEL G.-P. (rap.), *Prisons : une humiliation pour la République*, *op. cit.*

⁶⁶² V. notamment, OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS, *Les conditions de détention en France*, Paris, La Découverte, 2003.

⁶⁶³ En 2003, le Comité a précisé que les détenus sont « soumis à un ensemble de facteurs néfastes – surpeuplement, conditions matérielles déplorables, conditions d'hygiène créant un risque sanitaire indéniable, sans même mentionner la pauvreté des programmes d'activités – qui peuvent légitimement être décrits comme s'apparentant à un traitement inhumain et dégradant ». Cité in CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁶⁴ GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, *op. cit.*

⁶⁶⁵ De 1995 à 1997, 7400 places supplémentaires ont été construites en Grande-Bretagne, 2840 places aux Pays-Bas, 1920 places en Italie, 1000 places au Portugal. DARBEDA P., "Détenus en surnombre ? A propos de la Recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°2, pp. 442-454.

⁶⁶⁶ L'administration pénitentiaire disposait de 48 603 places en 2003, 49 595 en 2004, 51 312 place au 1^{er} juin 2005. Chiffres-clés de la justice.

⁶⁶⁷ ARTIERES P., LASCOUMES P., SALLE G., "Introduction", in ARTIERES P., LASCOUMES P. (dir.), *Gouverner et enfermer*, *op. cit.*

⁶⁶⁸ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 85 ; COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, Rapport 2005, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁶⁹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 85.

⁶⁷⁰ Selon la Cour, « même s'il n'y a pas eu d'intention positive de faire subir au plaignant un traitement humiliant ou dégradant, la Cour considère que les conditions de détention et particulièrement la surpopulation subie durant neuf mois constituent en soi, en violation de l'article 3, une atteinte à la dignité humaine et un traitement dégradant ». Elle s'est notamment référée à l'espace minimal d'une cellule fixée par le C.P.T., soit sept m² par détenu. Or, cet espace est plus petit dans nombre de maisons d'arrêt françaises. A la maison d'arrêt de Nantes, une expertise pratiquée à la demande de cinq détenus en 2004 a calculé moins de trois m² par détenu (T.A. Nantes, 19 juillet 2004). HERZOG-EVANS M., "La

La surpopulation carcérale et l'allongement des peines sont lourds de conséquences sur les conditions de vie des détenus, comme sur les conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire. Ce contexte favorise les violences en prison, notamment de la part des condamnés à de longues peines qui considèrent, à tort ou à raison, ne plus rien avoir à perdre⁶⁷¹. Dans un tel contexte, la « *contradiction structurelle entre les missions de sécurité et celles de réinsertion* »⁶⁷² ne peut que s'accroître. Les problèmes de sécurité prennent le dessus sur les questions d'amendement et de reclassement. Face à l'afflux de détenus, le travail de réinsertion ne peut être que minime. Avec environ 2600 personnels socio-éducatifs en janvier 2005, on compte environ 100 détenus pour un travailleur social⁶⁷³. Puisque les mesures en milieu ouvert augmentent également, les travailleurs sociaux des S.P.I.P. suivent de 70 à plus de 200 dossiers selon les services (225 au S.P.I.P. de Saint-Malo par exemple)⁶⁷⁴. En septembre 2003, le nombre moyen d'heures d'enseignement pour 100 détenus était de 20.6 heures par an, contre 23 heures à la rentrée 2001 et 21.5 heures à la rentrée 2002⁶⁷⁵. Alors que plusieurs évaluations réalisées par des criminologues assurent de son impact en termes de prévention de la récidive⁶⁷⁶, seuls 7% des détenus suivent, à un moment donné, une formation professionnalisante⁶⁷⁷. Dans un contexte de dégradation de l'économie, le taux d'emploi des détenus est passé de 47.6% en 2001 à 33.5% en 2004⁶⁷⁸. En toute hypothèse, l'administration pénitentiaire peine à remplir ses missions au-delà de la simple garde des détenus. Malgré ce constat accablant, les magistrats recourent peu aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération.

506. Les aménagements de peines et les alternatives à l'incarcération : des ressources efficaces mais faiblement utilisées. Au discours récurrent sur l'individualisation de la peine s'oppose une politique de « gestion » au jour le jour des « flux » et des « stocks » de détenus⁶⁷⁹. Pour compenser l'inflation carcérale, les gouvernants recourent essentiellement aux procédés de l'amnistie et de la grâce collective, qui deviennent de simples « *correcteurs de sur-occupation* »⁶⁸⁰. Le recours aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération par les magistrats est à la fois peu et moins fréquent. Sur les 84 759 détenus libérés en 2004, 18% seulement ont bénéficié d'un aménagement

surpopulation : un traitement inhumain et dégradant", A.J. Pénal, 2005, n°4, pp. 165-166 ; HERZOG-EVANS M., "Les voies du droit contre la surpopulation carcérale", in *Le champ pénal*, op. cit., pp. 197-210.

⁶⁷¹ Les violences commises à l'encontre du personnel sont passées de 233 en 1995 à 519 en 2004. Elles représentent près du quart des incidents en 2003 contre 15% en 1996. Les violences entre détenus ont quant à elles considérablement augmenté (174 en 2003 à 309 en 2004). Les incidents collectifs sont passés de 129 en 2002 à 225 en 2004. CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 89 ; DÜNKEL F., "Ouvrir les prisons pour réduire les tensions et renforcer la réhabilitation : journées de permission et régime de semi-liberté en Allemagne", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, op. cit., pp. 171-194.

⁶⁷² CHANTRAINE G., "Le temps des prisons. Inertie, réformes et reproduction d'un dispositif institutionnel", in ARTIERES P., LASCOUMES P. (dir.), *Gouverner et enfermer*, op. cit., p. 67.

⁶⁷³ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 20.

⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 118.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 136.

⁶⁷⁶ SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 119-153.

⁶⁷⁷ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 166.

⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 148.

⁶⁷⁹ ARTIERES P., LASCOUMES P., SALLE G., "Introduction", in ARTIERES P., LASCOUMES P. (dir.), *Gouverner et enfermer*, op. cit.

⁶⁸⁰ *Ibid.* ; DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 106.

de peine (libération conditionnelle, placement extérieur, semi-liberté)⁶⁸¹. Face à une « *politique pénale du moindre risque* », le nombre de libérations conditionnelles, d'ordonnances de placement à l'extérieur et de mesures de semi-liberté ne cesse de diminuer⁶⁸². Avec la multiplication des périodes de sûreté⁶⁸³, ces aménagements sont accordés de plus en plus tardivement⁶⁸⁴. Il s'agit là clairement de neutraliser et de mettre à l'écart durablement les condamnés. S'il est légitime de protéger la société des individus particulièrement dangereux, la période de sûreté ne leur est pas réservée et s'applique à des personnes pour lesquelles elle ne présente aucune justification d'un point de vue pénologique⁶⁸⁵. Il s'agit pourtant d'un frein à la réinsertion qui fige l'exécution de la peine et décourage le condamné de faire des efforts de conduite⁶⁸⁶. Elle rend l'exécution des longues peines particulièrement difficile, au point que le 16 janvier 2006, dix détenus de la centrale de Clairvaux ont appelé au rétablissement de la peine de mort⁶⁸⁷. Cette stratégie de neutralisation est loin d'être efficace pour prévenir la récidive de condamnés qui, un jour ou l'autre, finiront bien par sortir de prison. En effet, le mode de libération est étroitement lié au risque de récidive. Plusieurs études ont démontré que le taux de

⁶⁸¹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 48 ; TOURNIER P.-V., KENSEY A., "Aménagements des peines privatives de liberté, des mesures d'exception", *Questions pénales*, juin 2000, XIII, p. 3.

⁶⁸² Le taux d'octroi par le J.A.P. était de 14% en 1999, pour 23% en 1986 et 29.3% en 1973. Sur la dernière période, malgré l'élargissement des conditions d'octroi par la loi du 15 juin 2000, les libérations conditionnelles accordées par le J.A.P. sont passées de 5680 en 2001 à 5286 en 2003. Le nombre d'ordonnances de placement à l'extérieur est passé de 3339 en 2000 à 2221 en 2004 et le nombre de mesures de semi-liberté de 6757 en 2000 à 6261 en 2003. Au 1^{er} janvier 2004, les condamnés exécutant leur peine sous le régime de la semi-liberté représentaient 3.3% de la population incarcérée et les placés à l'extérieur 1.4%. Malgré de grandes disparités locales, les centres de semi-liberté n'étaient remplis qu'à 71% de leur capacité au 1^{er} janvier 1999, 60.6% en octobre 2004. Certains centres de semi-liberté sont sur-occupés (300% à Rochefort) et d'autres particulièrement sous-utilisés (20% à Limoges, Beauvais ou Montargis). D'après le ministère de la Justice, sur 2061 places de semi-liberté disponibles, 1424 étaient effectivement utilisées au 1^{er} mars 2006. Circulaire du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, *B.O.M.J.*, n°102, 2006 ; PONCELA P., "Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministère de la justice", *Rev. sc. crim.*, janvier-mars 1999, n°1, pp. 139-144. KENSEY A., TOURNIER P.-V., *Arithmétique de l'exécution des peines. Enquête nationale par sondage sur les modalités d'exécution des peines privatives de liberté*, C.E.S.D.I.P., Ministère de la Justice, 2002, p. 55 ; MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, op. cit., pp. 254 et 270 ; CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit. ; KENSEY-BOUDADI A., "Réalité des aménagements de peine", *A.J. Pénal*, 2005, n°3, pp. 89-93.

⁶⁸³ Introduite en 1978 et réformée de nombreuses fois pour en étendre le domaine d'application et la durée, la période de sûreté (art. 132-23 C.P.) est une période de temps déterminée par la juridiction au cours de laquelle le condamné ne peut prétendre à la plupart des aménagements de peine. La loi n°94-89 du 1^{er} février 1994 est allée jusqu'à introduire une peine dite « *incompressible* » permettant, pour certaines infractions (meurtre ou assassinat commis sur un mineur de quinze ans et précédé ou accompagné d'un viol, de tortures ou d'actes de barbarie), d'assortir la peine de réclusion criminelle à perpétuité d'une sûreté perpétuelle. BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., op. cit., p. 103 et s. ; COUVROT P., "De la période de sûreté à la peine incompressible", *Rev. sc. crim.*, 1994, n°2, pp. 356-361 ; ENGUELEGUE S., "L'institution de la perpétuité réelle : contribution à l'étude des processus décisionnels pénaux", *Rev. sc. crim.*, 1997, n°1, pp. 59-71.

⁶⁸⁴ En 1997, 64.7% des personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle avaient purgé les trois quarts de leur peine. PONCELA P., "Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministère de la justice", op. cit. ; KENSEY A., TOURNIER P.-V., *Arithmétique de l'exécution des peines*, op. cit., p. 55.

⁶⁸⁵ En dehors des meurtres aggravés, des tortures et des actes de barbarie, des crimes contre l'humanité, des violences aggravées ou des viols ayant entraîné la mort, elle s'applique automatiquement au trafic de stupéfiants, au blanchiment et aux vols aggravés. HERZOG-EVANS M., *Droit de l'Application des peines*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2005, p. 208 et s.

⁶⁸⁶ « *Inutile car elle répond à un besoin artificiel et idéologique, c'est-à-dire au service d'idées fausses relatives à l'exécution des peines. Pernicieuse car elle s'applique au mépris des conditions de travail du personnel pénitentiaire, dans la mesure où elle restreint leurs possibilités d'action. En outre, elle traduit une curieuse méfiance vis-à-vis du juge de l'application des peines, au moment même où l'individualisation est emblématiquement brandie* ». PONCELA P., "Livre I. Dispositions générales", op. cit. ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., op. cit., p. 208.

⁶⁸⁷ Dans une lettre adressée au garde des Sceaux, ils ont écrit « *assez d'hypocrisie ! dès lors qu'on nous voue en réalité à une perpétuité réelle, sans aucune perspective de libération à l'issue de notre peine de sûreté, nous préférons encore en finir une fois pour toutes que de nous voir crever à petit feu. [...] après de telles durées de prison, tout rescapé ne peut que sortir au mieux sénile et totalement brisé. En fait, pour toute alternative, comme avant 1981, ne nous reste-t-il pas mieux à trouver plus rapidement dans la mort notre liberté* ». "Les longues peines en peine de sens", *Libération*, 30 janvier 2006.

retour en prison quatre ans après la libération était nettement inférieur pour les libérés conditionnels que pour les libérés en fin de peine (39.6% contre 54.5%)⁶⁸⁸.

Les alternatives à l'incarcération ne sont guère plus utilisées. En 1996, sur 500 000 peines prononcées, les peines de substitution représentaient à peine plus de 10% du total⁶⁸⁹. L'occasion s'est déjà présentée de mentionner la régression du nombre de condamnations à un travail d'intérêt général⁶⁹⁰. Les ajournements avec mise à l'épreuve sont quant à eux passés de 509 en 1994 à 442 en 2004⁶⁹¹. Si les peines de substitution n'emportent pas l'adhésion unanime des magistrats, c'est notamment parce qu'elles posent un certain nombre de difficultés en termes de suivi, celui-ci étant parfois plus que formel. Les travaux d'intérêt général ont largement perdu leur vertu éducative et les seuls délais de mise à exécution suffisent à convaincre certains magistrats de ne pas y recourir⁶⁹². Trop souvent, les sursis avec mise à l'épreuve sont ineffectifs⁶⁹³. Ils donnent lieu à une convocation en moyenne tous les quatre mois devant les conseillers d'insertion et de probation⁶⁹⁴. Plusieurs recherches ont pourtant démontré l'influence des peines de substitution sur la récidive. Récemment, A. KENSEY et P.-V. TOURNIER ont évalué le taux de re-condamnation à de l'emprisonnement ferme dans les cinq ans à 61% pour les sortants de prison, contre 41% à la suite d'un S.M.E.-T.I.G., 34% à la suite d'un T.I.G. peine principale, 32% à la suite d'un S.M.E. et 19% à la suite d'un sursis simple⁶⁹⁵. Face à de tels résultats, le législateur s'est attaché à rénover, pour les relancer, les alternatives à l'incarcération et les aménagements de peine.

507. Des réformes récentes en faveur de la réinsertion des délinquants et du renouveau des aménagements de peines. Les lois n°2002-1138 du 9 septembre 2002 et n°2004-204 du 9 mars 2004 ont introduit de nouvelles dispositions destinées à relancer les aménagements de peines, les alternatives à l'incarcération et à améliorer la réinsertion des condamnés⁶⁹⁶. Parmi un flot de dispositions⁶⁹⁷, le législateur a encouragé le prononcé

⁶⁸⁸ KENSEY A., "Longues peines : 15 ans après", *Cahiers de démographie pénitentiaire*, février 2004 ; TOURNIER P.-V., KENSEY A., "Aménagements des peines privatives de liberté, des mesures d'exception", *op. cit.*

⁶⁸⁹ LORHO G., "Mauvais choix et classicisme", in OTTENHOF. R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, *op. cit.*, pp. 255-259 ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, *op. cit.*, p. 107 et s.

⁶⁹⁰ *Supra* n°425.

⁶⁹¹ COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, *op. cit.*, p. 107 et s.

⁶⁹² *Supra* n°425.

⁶⁹³ COUV RAT P., "Quelle probation pour demain ?", *Rev. sc. crim.*, 1997, n°3, pp. 680-684.

⁶⁹⁴ WARSMANN J.-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, *op. cit.*, p. 20.

⁶⁹⁵ Il faut néanmoins nuancer l'idée suivant laquelle plus la sanction est contraignante, plus le taux de nouvelles affaires est élevé. Le plus souvent, les personnes condamnées à de l'emprisonnement ferme ne présentent pas les mêmes caractéristiques et ont commis des infractions plus graves que les personnes condamnées à un S.M.E. ou à un T.I.G. Cependant, même en tenant compte du passé judiciaire du condamné et de la nature de l'infraction initiale, les écarts se resserrent mais la comparaison reste en défaveur de la prison : 52% pour le S.M.E., 43-44% pour le S.M.E.-T.I.G., 36% pour le sursis simple. TOURNIER P.-V., "Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ?", *A.J. Pénal*, septembre 2005, n°9, pp. 315-316 ; v. également ALLEGREZA L., DESDEVISES M.-C., DICKES P., *La population pénale en milieu ouvert - dispositif méthodologique pour le casier judiciaire : description des sujets et prévision des condamnations*, Ministère de la Justice, Conseil de la recherche, 1992 ; DESDEVISES M.-C., "Les risques des standards pénologiques", in OTTENHOF. R. (éd.), *L'individualisation de la peine*, *op. cit.*, pp. 227-235. Des recherches étrangères obtiennent des résultats comparables. V. notamment DÜNKEL F., "Ouvrir les prisons pour réduire les tensions et renforcer la réhabilitation : journées de permission et régime de semi-liberté en Allemagne", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, *op. cit.*

⁶⁹⁶ COUV RAT P., "Dispositions générales et nouvelles organisation judiciaire de l'application des peines", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°3, pp. 682-687 ; PONCELA P., "Peine et crédit. Loi du 9 mars 2004 (suite) : réductions de peine, fins de peine et autres aménagements", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 955-962 ; HERZOG-EVANS M., "Principes directeurs d'une réforme", *op. cit.* ; JANAS M., "Le nouveau rôle du JAP", in *ibid.*, pp. 394-397 ; GARREAU P., "Les SPIP et le volet application des peines de la loi du 9 mars 2004", in *ibid.*, pp. 397-401 ; GIACOPELLI M., "La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines", *A.J. Pénal*, 2005, n°3, pp. 89-93 ; HARDOUIN S., "Le rapport Warsmann et la loi du 9 mars 2004", *op. cit.*

de T.I.G.⁶⁹⁸ et institué une nouvelle peine de substitution, le stage de citoyenneté⁶⁹⁹. Il a inséré des mesures plus favorables aux condamnés en matière de relèvement de la période de sûreté⁷⁰⁰. Il a réintroduit l'idée de progressivité et précisé qu'il convenait d'éviter les « sorties sèches » sans aucun suivi judiciaire (art. 707 C.P.P.). Il a étendu les pouvoirs du J.A.P. et le champ d'application des placements à l'extérieur et de la semi-liberté⁷⁰¹. Il a créé un « sas de sortie » ou « nouvelle procédure d'aménagement de peine » permettant au directeur du Service d'insertion et de probation de proposer au J.A.P. des aménagements de peine pour les condamnés à de courtes peines ou en fin d'exécution de peine (art. 723-20 à 723-28 C.P.P.)⁷⁰². Selon le rapport de J.-L. WARSMANN dressant un premier bilan de l'application de la loi, cette procédure serait néanmoins peu utilisée (450 requêtes présentées par les S.P.I.P. sur 5 500 détenus éligibles de novembre 2004 à mars 2005, 146 mesures prononcées par les J.A.P.)⁷⁰³. Annoncés par la loi du 9 septembre 2002, des centres pour peines aménagées voient le jour pour accueillir les condamnés dont le reliquat de peine est inférieur à un an et ceux bénéficiant d'une semi-liberté ou d'un placement extérieur⁷⁰⁴. Le nombre de places reste cependant marginal : 187 au 1^{er} juin 2005⁷⁰⁵. En 2004, le garde des Sceaux a présenté un projet de « prisons allégées » pour les courtes peines inférieures ou égales à un an, dans lesquelles les détenus pourraient bénéficier d'un programme éducatif renforcé⁷⁰⁶. Il est peu probable que le nombre de places annoncé suffise à accueillir les quelque 70 000 condamnés à des peines de moins d'un an chaque année⁷⁰⁷. En outre, ce type d'établissement risque d'inciter les magistrats à prononcer davantage de courtes peines au lieu de recourir à des alternatives à l'incarcération.

S'il est encore bien tôt pour se prononcer sur l'impact de ces réformes, le nombre de libérations conditionnelles et de placements en semi-liberté tend à progresser de nouveau depuis 2003, avec une augmentation de 16% des peines aménagées pour la seule année 2004⁷⁰⁸. Toutefois, les peines alternatives et les aménagements de peine souffrent continuellement des incohérences du législateur. Alors que le gouvernement s'est engagé

⁶⁹⁷ COUV RAT P., "Dispositions générales et nouvelles organisation judiciaire de l'application des peines", *op. cit.* ; PONCELA P., "Peine et crédit. Loi du 9 mars 2004 (suite) : réductions de peine, fins de peine et autres aménagements", *op. cit.* ; HERZOG-EVANS M., "Principes directeurs d'une réforme", *op. cit.* ; JANAS M., "Le nouveau rôle du JAP", *op. cit.* ; GARREAU P., "Les SPIP et le volet application des peines de la loi du 9 mars 2004", *op. cit.* ; GIACOPELLI M., "La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines", *op. cit.* ; HARDOUIN S., "Le rapport Warsmann et la loi du 9 mars 2004", *op. cit.*

⁶⁹⁸ *Supra* n° 425.

⁶⁹⁹ *Supra* n° 428.

⁷⁰⁰ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 207.

⁷⁰¹ *Ibid.*, p. 382 et s.

⁷⁰² HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 151.

⁷⁰³ *Ibid.*, WARSMANN J.-L., *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004*, *op. cit.* ; CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 181.

⁷⁰⁴ Actuellement, il existe trois centres ou quartiers pour peines aménagées (un quartier dans le centre pénitentiaire de Marseille, un quartier dans le centre pénitentiaire de Metz, un centre à Villejuif). Axés sur un régime progressif, ces établissements, qui sont moins focalisés sur la sécurité, disposent d'un encadrement renforcé des travailleurs sociaux et des surveillants. Ces centres « comportent un régime essentiellement orienté vers la réinsertion sociale et à la préparation à la sortie des condamnés » (art. D72-1 C.P.P.) et leur régime repose « sur des actions d'insertion organisées à l'intérieur et à l'extérieur de ces établissements » (art. D97-1 C.P.P.). Pour favoriser la réinsertion, leur régime se fonde sur un apprentissage progressif de l'autonomie, la construction par le détenu d'un projet professionnel destiné à la responsabiliser et à le préparer à la sortie. Les détenus disposent d'un nombre plus important de permissions de sortir.

⁷⁰⁵ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 76.

⁷⁰⁶ Ce projet vise la création de 2000 places dans trois sites pilotes (Seysses, Feury-Mérogis, Strasbourg) dédiées à de courts séjours entre une et six semaines et qui devraient ouvrir en avril 2007. Entre 20 000 et 30 000 personnes incarcérées pour de très courtes peines pourraient y être accueillies chaque année. *Ibid.*, p. 76 et s.

⁷⁰⁷ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, *op. cit.*, pp. 86-87.

⁷⁰⁸ En 2004, 5866 libérations conditionnelles et 6819 placements en semi-liberté ont été accordés. Chiffres-clés de l'Administration pénitentiaire, décembre 2005.

à renforcer les aménagements de peines et la réinsertion des condamnés, les nouvelles dispositions de la loi n°2005-1549 du 12 novembre 2005 laissent supposer une aggravation de la situation des condamnés à de très longues peines⁷⁰⁹. De façon plus indirecte, la présence de représentants d'associations d'aide aux victimes et de l'avocat de la partie civile lors du débat contradictoire devant le tribunal ou la chambre d'application des peines concernant les décisions relatives aux libérations conditionnelles, aux mesures de sûreté ou aux suspensions de peine risque de provoquer un rejet plus fréquent des demandes d'aménagement des peines.

508. Le cas particulier du placement sous surveillance électronique (P.S.E.). Cette nouvelle forme d'aménagement et d'alternative à l'incarcération renouvelle considérablement la manière dont s'exécute la peine. Suite à de nombreux rapports préconisant une telle assignation à domicile⁷¹⁰, et à sa généralisation dans de nombreux Etats étrangers (Canada, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas)⁷¹¹, le P.S.E. a été introduit par la loi n°97-1159 du 19 décembre 1997⁷¹². Initialement prévu comme simple modalité d'exécution des peines d'emprisonnement destinée à réduire le temps effectivement passé en prison⁷¹³, son champ d'application n'a cessé de s'étendre⁷¹⁴. Si le dispositif concerne un nombre croissant d'individus, son utilisation reste marginale⁷¹⁵. Au 1^{er} avril 2006, 1329 personnes étaient placées sous surveillance électronique simultanément⁷¹⁶. Complexe, la procédure d'installation du bracelet peut prendre jusqu'à

⁷⁰⁹ Les réclusionnaires à perpétuité, hors période de sûreté, ne pourront plus demander de libération conditionnelle avant dix-huit ans minimum, vingt-deux ans en cas de récidive légale, et non plus avant quinze ans. La loi réduit également les crédits de réduction de peine en ce qui concerne les récidivistes. ROBERT J.-H., "Les murailles du silicium (commentaire de la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales)", *Droit pénal*, 2006, n°2, pp. 4-11 ; HERZOG-EVANS M., "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *op. cit.*

⁷¹⁰ BONNEMAISON G., *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au Garde des Sceaux et au Premier Ministre, 1990 ; CABANEL G., *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport d'orientation au Premier Ministre, 1995, p. 115-139.

⁷¹¹ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 449 ; FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, Rapport au Premier Ministre, avril 2005, p. 34 et s.

⁷¹² COUVROT P., "Une première approche de la loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique", *Rev. sc. crim.*, 1998, n°2, pp. 374-378 ; PRADEL J., "La « prison à domicile » sous surveillance électronique, nouvelle modalité d'exécution de la peine privative de liberté", *R. pénit.*, 1998, n°1-2, pp. 15-26.

⁷¹³ COUVROT P., "Une première approche de la loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique", *op. cit.*

⁷¹⁴ Si la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 avait prévu le placement comme modalité d'exécution de la détention provisoire, cette disposition ne sera pas mise en pratique pour des problèmes tant matériels que théoriques. La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a supprimé cette possibilité. Par contre, elle a introduit le P.S.E. comme condition du contrôle judiciaire. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, les juridictions de jugement peuvent également, lorsqu'elles prononcent une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à un an, décider qu'elle sera exécutée sous le régime du placement sous surveillance électronique si le condamné justifie de l'exercice d'une activité professionnelle, d'un stage, d'un emploi temporaire ou de sa participation essentielle à la vie de famille (art. 132-26-1 C.P.).

⁷¹⁵ Il y a eu 128 placements en 2001, 359 en 2002, 948 en 2003. Le décret n°2004-243 du 17 mars 2004 a prévu la généralisation du dispositif à 3000 personnes en cinq ans. Si l'année 2004 a connu une progression importante avec 2911 placements (soit une augmentation de 207.1%), en réalité, au 31 décembre 2004, 714 bracelets étaient réellement utilisés pour 1495 disponibles. Décret n°2004-243 du 17 mars 2004 relatif au placement sous surveillance électronique et modifiant le Code de procédure pénale, *J.O.* n°68 du 20 mars 2004, p. 5396 et s. ; Circulaire du 23 décembre 2005 relative au placement sous surveillance électronique, NOR : JUSK0540103C, *B.O.M.J.*, n°100, 2005 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, *op. cit.*, p. 460 et s. ; LEVY R., *Placement sous surveillance électronique. La mise en place du bracelet électronique en France*, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°93, 2003. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com> (consulté le 20 février 2005) ; COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, *op. cit.*, p. 111 et s. ; KENSEY-BOUDADI A., "Réalité des aménagements de peine", *op. cit.*

⁷¹⁶ Circulaire du 27 avril 2006 relative aux aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération, *B.O.M.J.*, n°102, 2006.

trois mois⁷¹⁷. Ce système est dès lors dépourvu d'intérêt pour les courtes peines. Pourtant, 50% des P.S.E. sont prononcés pour des peines de moins de cinq mois et demi⁷¹⁸.

Le placement sous surveillance électronique présente de nombreux atouts⁷¹⁹. Il permet d'humaniser l'exécution des peines et de répondre, certes partiellement, au problème de la surpopulation carcérale. Il évite l'effet criminogène de l'incarcération et participe à l'effort de réinsertion des délinquants (poursuites d'études, emploi, traitement médical, maintien des liens familiaux, responsabilisation du délinquant). La mesure est globalement bien respectée par des condamnés⁷²⁰ satisfaits du dispositif⁷²¹. Le P.S.E. autorise de substantielles économies puisque son coût journalier est d'environ 11 euros, contre 60 euros pour une journée en détention⁷²². Cela étant, cette forme de contrôle « *ne peut en aucun cas être analysée de manière univoque comme un adoucissement des peines ou au contraire une aggravation sournoise* »⁷²³. A l'instar des autres alternatives à l'incarcération, le risque d'élargissement du filet pénal est bien présent. En tant qu'alternative, le bracelet électronique risque de concerner des personnes qui n'auraient pas été condamnées à de l'emprisonnement sans ce dispositif, mais qui auraient bénéficié de peines alternatives plus classiques et moins contraignantes⁷²⁴. Lorsqu'il constitue un aménagement de la fin de la peine, il risque de se substituer à d'autres modes de libération anticipée moins contraignants sans profiter à ceux qui ne bénéficieraient jusqu'alors d'aucun aménagement. Le P.S.E. représente alors un « *ajout punitif* »⁷²⁵. Il est tout à fait imaginable, comme c'est le cas aux Etats-Unis notamment, que la population carcérale et le P.S.E. croissent simultanément, limitant de fait les économies financières escomptées⁷²⁶. Il risque d'être appliqué de façon inégalitaire, les magistrats privilégiant les personnes qui disposent d'un domicile, d'un foyer et d'un travail⁷²⁷. Cette option est

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, op. cit.

⁷¹⁹ FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", R.I.E.J., n°37, 1996, pp. 1-44 ; PRADEL J., "La « prison à domicile » sous surveillance électronique, nouvelle modalité d'exécution de la peine privative de liberté", op. cit. ; FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, op. cit., p. 24 et s.

⁷²⁰ Lors de la première phase d'expérimentation, 6% seulement des condamnés ont fait l'objet d'un retrait du P.S.E. et ont achevé leur peine en détention. LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, op. cit., p. 33.

⁷²¹ *Ibid.*, p. 125.

⁷²² FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, op. cit., p. 23.

⁷²³ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 113.

⁷²⁴ Comme en Suède ou aux Etats-Unis, le P.S.E. est principalement prononcé à l'encontre de personnes condamnées pour vol (27%), pour conduite en état alcoolique (16%) et pour infraction à la législation sur les stupéfiants (15%), catégories de délinquants qui n'auraient pas forcément fait l'objet d'une peine privative de liberté. LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, op. cit., p. 21 et s. ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., op. cit., p. 451 ; FROMENT J.-C., "La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 149-168.

⁷²⁵ FROMENT J.-C., "La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir", op. cit. Certains auteurs considèrent donc que le P.S.E. aurait dû être réservé, comme c'était le cas avant la loi du 9 mars 2004, au stade de l'aménagement des peines privatives de liberté. HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., op. cit., p. 451 ; PRADEL J., "La « prison à domicile » sous surveillance électronique, nouvelle modalité d'exécution de la peine privative de liberté", op. cit.

⁷²⁶ LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, op. cit., p. 15 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., op. cit., p. 451 ; KAMINSKI D., "L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre", *RD pén. crim.*, 1999, n°5, pp. 626-653 ; FROMENT J.-C., "La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir", op. cit.

⁷²⁷ C'est ce qu'a relevé la première évaluation du C.E.S.D.I.P. Les personnes placées sous surveillance électronique sont plus souvent de nationalité française, mariées, avec des enfants à charge, sont plus instruites et disposent en majorité d'un emploi. LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, op. cit. ; v. également COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion*, op. cit., p. 112 ; FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", op. cit. Pour remédier à cette source d'inégalité, la technologie GSM pourra être envisagée au bénéfice des

d'autant plus sujette à caution que la surveillance électronique des délinquants présentant le moins de risques n'est pas plus efficace que le placement traditionnel sous le contrôle de la communauté sans dispositif électronique⁷²⁸. En toute hypothèse, le P.S.E. ne peut répondre que partiellement à la surpopulation carcérale et aux exigences de la prévention de la récidive. Son impact sur le temps de détention est limité car cet aménagement de peine peut rarement durer plus de quatre ou cinq mois⁷²⁹. Au-delà, la pression devient telle que les placés ont plus tendance à violer leurs obligations⁷³⁰. Quant à la prévention de la récidive, les évaluations américaines et canadiennes montrent que le P.S.E. n'a pas un impact supérieur aux autres mesures⁷³¹.

Plus fondamentalement, le procédé témoigne d'une mutation des formes par lesquelles l'Etat exerce son pouvoir de punir⁷³². Il « *révèle une réorganisation des formes d'expression de la souveraineté du pouvoir qui plutôt que de s'incarner, comme il l'a longtemps fait, dans des institutions et des hommes sur un territoire géographique donné, semble peu à peu s'inscrire et se diffuser directement sur et dans des corps multiples disséminés dans un espace social numérisé* »⁷³³. Par un phénomène de « *déterritorialisation de la peine* », grâce auquel le pouvoir s'introduit virtuellement dans des lieux qui lui étaient interdits jusqu'alors, il y a une « *publicisation pénale de l'espace privé* »⁷³⁴. Le P.S.E. tend à effacer l'idée d'un « *lieu de pénalité* » puisque la peine investit le champ social⁷³⁵. Qui plus est, l'Etat renforce son contrôle sans dispositif visible, « *sans se donner à voir* »⁷³⁶. Ce nouvel outil technologique autorise une extension à l'infini des pouvoirs de contrôle et de surveillance de l'Etat, y compris au terme de la peine.

c. L'instauration de contrôles et surveillances après l'exécution de la peine

509. Le suivi socio-judiciaire (S.S.J.). Issu de la loi n°98-468 du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles, le S.S.J. est un suivi post-carcéral qui s'accompagne d'obligations sociales ou médico-psychologiques dont le non-respect peut entraîner la mise à exécution d'une peine privative de liberté⁷³⁷. Alors qu'il

condamnés en situation précaire ne disposant pas d'une ligne téléphonique filaire. Circulaire du 23 décembre 2005 relative au placement sous surveillance électronique, *op. cit.*

⁷²⁸ SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *op. cit.*

⁷²⁹ Lors de la première phase d'expérimentation, la durée effective du placement a été en moyenne de 2.4 mois. 22% des personnes ont été assignées à domicile pendant moins d'un mois et 51% moins de deux mois. LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, *op. cit.* ; FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, *op. cit.*, p. 26 et s.

⁷³⁰ FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique*, *op. cit.*, p. 27.

⁷³¹ LEVY R., *Placement sous surveillance électronique*, *op. cit.*, p. 16 ; KAMINSKI D., "L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre", *op. cit.*

⁷³² FROMENT J.-C., "La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir", *op. cit.*

⁷³³ FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", *op. cit.*

⁷³⁴ *Ibid.*, p. 12 ; KAMINSKI D., "L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre", *op. cit.*

⁷³⁵ FROMENT J.-C., "La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir", *op. cit.*

⁷³⁶ « *Ainsi, si, en apparence, on pourrait penser que l'A.D.S.E. marque une nouvelle étape dans le processus de détotalitarisation qui caractérise le monde pénitentiaire depuis ces dernières années, peut-être vaut-il mieux être prudent et se demander si l'on n'assiste pas là à une forme de modernisation de l'institution totale, s'il ne s'agit pas de voies détournées qu'utilise le phénomène totalitaire pour se reproduire et se maintenir dans la société ?* ». FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", *op. cit.*, p. 17.

⁷³⁷ DESPORTES F., LE GUNHEC F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 803 ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 362 et s. ; LAVIELLE B., "Surveiller et soigner les agresseurs sexuels : un des défis posés par la loi du 17 juin 1998", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°1, pp. 35-48 ; PRADEL J., "De la prévention et de la répression des infractions sexuelles.

s'appliquait initialement aux seuls délinquants sexuels, depuis la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, le S.S.J. concerne un ensemble beaucoup plus vaste d'atteintes aux personnes (meurtres, enlèvements et séquestrations, actes de torture et de barbarie) et aux biens (destructions volontaires par explosif ou incendie)⁷³⁸. Selon l'article 131-36-1 alinéa 2 du Code pénal, le S.S.J. vise à prévenir la récidive. Intermédiaire entre la peine complémentaire et la mesure de sûreté, il présente un caractère sui generis⁷³⁹. Si le législateur n'utilise pas le terme de peine, « *cette pudeur – ou hypocrisie* » a été levée par la Chambre criminelle de la Cour de cassation le 18 février 2005, celle-ci l'ayant clairement qualifié de peine complémentaire⁷⁴⁰. Le S.S.J. oblige le condamné à se soumettre pendant une durée déterminée par la juridiction de jugement à des mesures de surveillance et d'assistance visant la prévention de la récidive⁷⁴¹. Sa durée ne peut en principe dépasser dix ans en matière correctionnelle et vingt ans en matière criminelle. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, elle peut être portée, par une décision spécialement motivée, à vingt ans en matière correctionnelle, à trente ans pour les crimes punis de trente ans d'emprisonnement et même sans limitation de durée pour les crimes punis de la réclusion criminelle à perpétuité⁷⁴². La juridiction de jugement mentionne dans sa décision la durée d'emprisonnement maximum encourue par le condamné s'il ne respecte pas les obligations du suivi. Depuis la loi n°2004-204 du 9 mars 2004, le maximum de la peine encourue est de trois ans en matière correctionnelle et de sept ans en matière criminelle, au lieu de deux et cinq ans précédemment. De la sorte, le S.S.J. introduit une « *peine éventuelle [qui] vient s'ajouter à l'après-peine d'une peine principale* »⁷⁴³.

Après une expertise médicale obligatoire établissant que le condamné « *est susceptible de faire l'objet d'un traitement* », le S.S.J. peut s'accompagner d'une injonction de soins (art. 131-36-4 C.P.)⁷⁴⁴. S'il n'est pas possible d'imposer des soins au condamné pendant sa détention, un dispositif d'incitation a été mis en place⁷⁴⁵. Il est avisé périodiquement de la possibilité de commencer un traitement pendant la détention (art. 131-36-4 al. 3 et 703-7 C.P.P.). Sauf décision contraire du juge de l'application des peines, les condamnés

Commentaire de la Loi n°98-468 du 17 juin 1998", *op. cit.* ; COUV RAT P., "Le suivi socio-judiciaire, une peine pas comme les autres", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°2, pp. 376-383 ; DARBEDA P., "L'injonction de soins et le suivi socio-judiciaire", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, pp. 625-638.

⁷³⁸ ROBERT J.-H., "Les murailles du silicium (commentaire de la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales)", *op. cit.*

⁷³⁹ Les mesures de sûreté sont « *des mesures individuelles coercitives, sans coloration morale, imposées à des individus dangereux pour l'ordre social afin de prévenir les infractions que leur état rend probables* ». BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 42 ; DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 804 ; COUV RAT P., "Le suivi socio-judiciaire, une peine pas comme les autres", *op. cit.*

⁷⁴⁰ Avaient d'ailleurs été initialement évoqués, notamment dans un avant-projet de J. TOUBON, les termes de peine de suivi thérapeutique puis de peine de suivi médico-social. DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 804 ; SCHWEITZER M. G., "Soins obligés : entre demande et adhésion", in *Les soins obligés ou l'utopie de la triple entente*, *op. cit.*, pp. 61-69 ; CONTRA PRADEL J., "De la prévention et de la répression des infractions sexuelles. Commentaire de la Loi n°98-468 du 17 juin 1998", *op. cit.*

⁷⁴¹ Les obligations du suivi socio-judiciaire sont les mêmes que celles prévues pour le sursis avec mise à l'épreuve, auxquelles s'ajoutent quelques obligations spécifiques : interdiction de paraître dans des lieux accueillant habituellement des mineurs, de fréquenter ou d'entrer en relation avec des mineurs ou certaines personnes, d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant des contacts avec des mineurs (art. 131-36-2 C.P.). HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 501 et s.

⁷⁴² BOULOC B., *Pénologie*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 312 et s. ; DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 803 et s.

⁷⁴³ COUV RAT P., "Le suivi socio-judiciaire, une peine pas comme les autres", *op. cit.*, p. 382.

⁷⁴⁴ Depuis la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, des médecins agréés sont habilités à prescrire au condamné, avec son consentement écrit et renouvelé au moins une fois par an, des médicaments entraînant une diminution de la libido (art. L. 3711-3 du Code de la santé publique).

⁷⁴⁵ DESPORTES F., LE GUNEH F., *Droit pénal général*, *op. cit.*, p. 807.

qui ne commencent pas un traitement en détention ne sont pas considérés comme manifestant des efforts sérieux de réadaptation sociale ouvrant droit aux réductions de peine supplémentaires (art. 721-1 C.P.P.). S'ils refusent le traitement après la libération, le J.A.P. peut ordonner l'exécution partielle ou totale de la peine d'emprisonnement (art. 131-36-4 al. 2 C.P.P.). Ce système ne laisse donc guère de choix au condamné. En cas de refus, il devra subir une peine d'emprisonnement plus longue⁷⁴⁶, avec le risque qu'il accepte la thérapie pour simplement « *confier à son pseudo-thérapeute des messages rassurants à l'intention d'un juge de l'application des peines* »⁷⁴⁷. Quels que soient ses atouts ou ses dangers, il se trouve que la peine de suivi socio-judiciaire en général, et l'injonction de soins en particulier, demeurent peu utilisées. Selon les chiffres du Casier judiciaire national, 265 S.S.J. ont été prononcés en 2000, 421 en 2001, 642 en 2002 et 795 en 2003⁷⁴⁸. Le dispositif se confronte à une pénurie de travailleurs sociaux, de moyens dans les tribunaux et surtout, de médecins psychiatres et de médecins coordonnateurs⁷⁴⁹. Qui plus est, certains experts psychiatres considèrent que les délinquants sexuels sont des « pervers » au sens clinique du terme, donc inaccessibles à tout traitement⁷⁵⁰.

510. La surveillance judiciaire des personnes dangereuses (S.J.P.D.). Cette mesure de sûreté s'adresse aux personnes condamnées à une peine privative de liberté supérieure ou égale à dix ans, considérées comme dangereuses après leur libération et pour lesquelles n'a pas été prononcé, bien qu'encouru, un suivi socio-judiciaire (art. 723-29 à 723-37 C.P.P.)⁷⁵¹. Instaurée par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, la S.J.P.D. est appliquée « *aux seules fins de prévenir la récidive dont le risque est avéré* » (art. 723-29 C.P.P.) lorsqu'une expertise médicale conclut à la dangerosité du condamné (art. 723-31 C.P.P.). Une nouvelle fois, le consentement du condamné est un préalable fortement contraint, son refus justifiant le retrait du bénéfice des réductions de peine. Sa durée s'impute en effet sur celle des réductions de peine obtenues durant la détention. La personne est tenue de respecter certaines obligations mentionnées aux articles 132-44, 132-45, 131-36-2, 131-36-2 et 131-6-4 du Code pénal⁷⁵². A la différence du S.S.J., la

⁷⁴⁶ HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 2^e éd., *op. cit.*, p. 368 ; LAMEYRE A., "Penser les soins pénalement obligés. Un impératif éthique", in *Les soins obligés ou l'utopie de la triple entente*, *op. cit.*, pp. 70-84 ; PRADEL J., "De la prévention et de la répression des infractions sexuelles. Commentaire de la Loi n°98-468 du 17 juin 1998", *op. cit.*

⁷⁴⁷ E. ARCHER cité in LAMEYRE A., "Penser les soins pénalement obligés. Un impératif éthique", *op. cit.*, p. 74 ; LAVIELLE B., "Surveiller et soigner les agresseurs sexuels : un des défis posés par la loi du 17 juin 1998", *op. cit.* Cette question est cependant source de nombreuses controverses dans le milieu médical. Certains considèrent que la revendication d'une irréductible opposition entre la logique du soin et celle de la peine est stérile et anachronique. BELLON L., GUERY C., "Juges et psy : la confusion des langues", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°4, pp. 783-792. Pour X LAMEYRE, l'obligation de soins constitue une « *antonymie judiciaire* » qui peut provoquer, malgré une imposition pénale et une implication initialement contrainte, un investissement progressif dans la thérapie. in "Penser les soins pénalement obligés. Un impératif éthique", *op. cit.*, p. 77.

⁷⁴⁸ BURGELIN J.-F. (prés.), *Santé, justice, dangerosité : pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport de la Commission Santé-Justice, juillet 2005, annexes, LXXVII.

⁷⁴⁹ Pour faire face au manque criant de médecins psychiatres spécialisés, la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 prévoit que le médecin coordonnateur puisse recourir au service de psychologues cliniciens (art. 3711-4-1 Code de la santé publique). CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 209.

⁷⁵⁰ *Ibid.*

⁷⁵¹ HERZOG-EVANS M., "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *op. cit.* ; ROBERT J.-H., "Les murailles du silicium (commentaire de la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales)", *op. cit.*

⁷⁵² Il s'agit des obligations de répondre aux convocations du J.A.P. ou du travailleur social, de recevoir la visite d'un travailleur social, de prévenir des changements d'emploi, de résidence, de tout déplacement supérieur à quinze jours, de demander l'autorisation du J.A.P. pour tout déplacement à l'étranger, d'établir sa résidence dans un lieu donné, de respecter

S.J.P.D. a été qualifiée de mesure de sûreté de manière à ce que les nouvelles dispositions de la loi du 12 décembre 2005 rétroagissent⁷⁵³. Cette rétroactivité pose d'épineux problèmes. Les qualifications pénales retenues n'étaient pas les mêmes avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal. Or, le législateur du 12 décembre 2005 autorise un raisonnement par analogie puisque l'article 42 al. 4 de la loi précise « *qu'il est tenu compte de la nature des faits [...] sous l'empire des dispositions du code pénal applicables avant cette date, au regard des qualifications prévues par les dispositions du code pénal applicables à compter de cette date* »⁷⁵⁴. D'un point de vue pénologique, la loi du 12 décembre 2005 fait fi de toute cohérence. La S.J.P.D. étant assise sur les réductions de peine, les récidivistes, les détenus les moins impliqués dans leur réinsertion ou les plus agités seront, parce qu'ils bénéficient de moins de réductions de peine, suivis moins longtemps que ceux ayant manifesté le plus d'efforts de réadaptation sociale⁷⁵⁵.

511. Le placement sous surveillance électronique mobile (P.S.E.M.). Il s'agit d'une mesure de sûreté qui permet de suivre les allées et venues d'un condamné à un suivi-socio-judiciaire (art. 131-36-9 C.P.) ou à une surveillance judiciaire⁷⁵⁶. En avril 2005, un rapport parlementaire a souligné les avantages d'un tel dispositif au regard des expérimentations réalisées en Floride depuis 1998 et en Grande-Bretagne depuis septembre 2004⁷⁵⁷. Instauré par la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005, le P.S.E.M. permet de localiser précisément le condamné sur l'ensemble du territoire national grâce à un émetteur relié au système GPS (art. 131-36-15 C.P.). Lorsqu'elle accompagnera un suivi socio-judiciaire, cette mesure ne pourra s'appliquer qu'aux majeurs condamnés à une peine privative de liberté égale ou supérieure à sept ans, sous réserve d'une expertise médicale accréditant « *le risque de commission d'une nouvelle infraction* » (art. 763-10 al. 1 C.P.P.). D'après l'article 131-36-10 du Code pénal, cette mesure doit apparaître « *indispensable pour prévenir la récidive à compter du jour où la privation de liberté prend fin* ». Si le consentement du condamné est requis, son refus peut donner lieu à une nouvelle incarcération. La durée du placement est au maximum de deux ans, renouvelable une fois si le condamné a été reconnu coupable d'un délit, deux fois s'il s'agit d'un crime. S'agissant du P.S.E.M. accompagnant une mesure de surveillance judiciaire, la peine prononcée doit être supérieure à dix ans. Le refus du condamné est alors sanctionné par la perte des réductions de peine ou du bénéfice de la libération conditionnelle. Le P.S.E.M. ne peut durer plus longtemps que la durée des réductions de peine accordées. Si ce nouveau dispositif n'a pas encore reçu d'application, la durée du placement semble bien longue eu égard aux difficultés rencontrées par le P.S.E.

une injonction de soins, de ne pas exercer certaines activités professionnelles, de ne pas paraître en certains lieux et de ne pas fréquenter certaines personnes.

⁷⁵³ Malgré le caractère plus sévère de ce nouveau type de mesures, le Conseil constitutionnel ne s'y est pas opposé en considérant qu'assise sur les réductions de peine accordées au condamné, la mesure n'entraînait pas une privation de liberté supplémentaire. Décision n°2005-527 DC du 8 décembre 2005 ; HERZOG-EVANS M., "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *op. cit.*

⁷⁵⁴ *Ibid.*

⁷⁵⁵ *Ibid.*

⁷⁵⁶ *Ibid.* ; ROBERT J.-H., "Les murailles du silicium (commentaire de la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales)", *op. cit.* ; LAZERGES C., "L'électronique au service de la politique criminelle : du placement sous surveillance électronique statique (PSE) au placement sous surveillance électronique mobile", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 183-196.

⁷⁵⁷ FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, *op. cit.*

statique⁷⁵⁸. Plus fondamentalement, avec le S.S.J. et la S.J.P.D., le P.S.E.M. introduit une société de surveillance généralisée.

512. Vers une « société de contrôle »⁷⁵⁹ ? On retrouve ici la problématique du risque évoquée au sujet des nouvelles méthodes proactives de la police⁷⁶⁰. Avec la multiplication des peines après la peine, la justice se voit confier une nouvelle tâche de surveillance des délinquants, pendant un temps long, si ce n'est indéterminé⁷⁶¹. Purger sa peine ne suffit plus pour payer sa dette envers la société, ce qui modifie considérablement le sens de l'action pénale. En privilégiant la prédiction des risques de récidive, le S.S.J., la S.J.P.D. ou le P.S.E.M. rejettent la criminologie clinique au profit d'une criminologie de type actuariel qui se rapproche de la logique assurantielle⁷⁶². Cette « *nouvelle pénologie* » s'intéresse moins à la faute, à la responsabilité et au traitement du délinquant qu'au contrôle, à la surveillance et à la classification des groupes de délinquants suivant leur dangerosité⁷⁶³. Si les instruments de mesure du système pénal français sont trop rudimentaires pour parler, à ce jour, d'une logique actuarielle au sens strict du terme⁷⁶⁴, cette stratégie de politique criminelle manifeste la résurgence du concept de dangerosité et d'un discours de défense sociale⁷⁶⁵. Preuve en est le poids croissant des expertises psychiatriques auxquelles l'institution judiciaire laisse le soin d'évaluer et de déterminer les personnes à risque⁷⁶⁶. A la différence du système promu par la défense sociale nouvelle, les psychiatres et les travailleurs sociaux ne sont plus seulement chargés d'assurer le traitement des délinquants mais de contribuer à la protection de la société. Dans le cadre de leur fonction psychosociale, le contrôle prime désormais sur l'aide⁷⁶⁷. Cette nouvelle philosophie pénale axée sur la surveillance imprègne l'ensemble des systèmes pénaux d'Europe. En témoigne la recommandation R(2000)22 du Conseil de l'Europe rénovant les règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté⁷⁶⁸. Alors que la recommandation de 1992 ne prévoyait aucune exception au caractère temporaire d'une mesure ou d'une sanction, le nouveau texte assouplit considérablement ce principe puisqu'il tolère des mesures de sûreté perpétuelles pour « *les délinquants qui, du fait d'une infraction grave, passée ou présente, associée à certaines caractéristiques personnelles, représentent manifestement une menace constante et sérieuse pour la vie, la santé ou la sécurité des membres de la communauté* »⁷⁶⁹. Cette focalisation sur la dangerosité supposée de certains types de délinquants mésestime pourtant la réalité des chiffres de la récidive⁷⁷⁰. S'agissant des délinquants sexuels, la récidive, bien que significative, est moins fréquente qu'on ne le pense généralement⁷⁷¹. S'il faut tenir compte du chiffre noir, c'est-à-dire des infractions

⁷⁵⁸ PONCELA P., "La question de la récidive", *op. cit.*

⁷⁵⁹ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, *op. cit.*, p. 312 et s.

⁷⁶⁰ *Supra* n°446 et s.

⁷⁶¹ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, *op. cit.*, p. 108 et s.

⁷⁶² NORMANDEAU A., "La nouvelle pénologie des Etats-Unis d'Amérique", *op. cit.*

⁷⁶³ *Ibid.* ; MARY P., "Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?", *op. cit.* ; COUVROT P., "Le suivi socio-judiciaire, une peine pas comme les autres", *op. cit.* ; SALAS D., *La volonté de punir*, *op. cit.*, p. 187 et s.

⁷⁶⁴ MARY P., "Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?", *op. cit.*

⁷⁶⁵ *Ibid.* ; PRATT J., "Dangerosité, risque et technologies du pouvoir", *op. cit.*

⁷⁶⁶ LANDREVILLE P., TROTTIER G., "La notion de risque dans la gestion pénale", *op. cit.*

⁷⁶⁷ MARY P., "Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?", *op. cit.*

⁷⁶⁸ PONCELA P., ROTH R., "Quelles sanctions pour quelle Europe ?", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 107-124.

⁷⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁷⁰ MARY P., "Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?", *op. cit.* ; PRATT J., "Dangerosité, risque et technologies du pouvoir", *op. cit.*

⁷⁷¹ LAVIELLE B., "Surveiller et soigner les agresseurs sexuels : un des défis posés par la loi du 17 juin 1998", *op. cit.*

non dévoilées, les fiches du casier judiciaire national ont montré sur la période 1984-1995 un taux de récidive oscillant entre 2.2% et 4% pour les condamnés pour viol et entre 8.5% et 10% pour les condamnés pour attentat à la pudeur⁷⁷². Ces estimations sont à rapprocher du taux de récidive général évalué à 31.3% en 2001⁷⁷³. A bien des égards, le durcissement des peines répond davantage au souci de contenir la demande sociale de sécurité qu'aux exigences de réduction de la délinquance et des taux de récidive. Avec quelques nuances, le même constat prédomine au sujet des mineurs délinquants.

2- La situation particulière des mineurs

513. La réduction du nombre de mineurs incarcérés. Depuis plusieurs décennies, l'attention des pouvoirs publics se concentre particulièrement sur la délinquance de mineurs qui seraient de plus en plus violents, de plus en plus nombreux, voire de plus en plus jeunes⁷⁷⁴. De 1960 à 1985, les pratiques judiciaires exprimaient déjà une pénalisation progressive des mesures décidées au stade du jugement et une banalisation du traitement pénal des jeunes les plus difficiles⁷⁷⁵. A la multiplication des saisines des juges d'instruction correspondait la progression du nombre de détentions provisoires⁷⁷⁶. Au milieu des années 1990, F. BAILLEAU précisait donc qu'« *en lieu et place d'une généralisation des principes affirmés en 1945 en direction du traitement de la délinquance des majeurs, dans le sens souhaité par les auteurs de cette ordonnance pénale, nous sommes confrontés à une application régressive des principes de traitement des adultes aux jeunes difficiles* »⁷⁷⁷. Ce mouvement ne s'est guère inversé. Les mineurs sont davantage poursuivis et les condamnations pénales ont plus que doublé, passant de 35 000 en 1990 à 85 500 en 2002⁷⁷⁸. La réaction sociale à la délinquance juvénile affiche son ancrage pénal, en témoigne la récente sanction éducative⁷⁷⁹.

Pourtant, si l'on s'en tient à l'évolution des incarcérations depuis la fin des années 1980, force est de constater que le nombre de mineurs emprisonnés décroît tendanciellement malgré des variations dans le temps. Du 1^{er} janvier 1987 au 1^{er} janvier 1997, leur nombre est passé de 989 à 576⁷⁸⁰. Alors qu'entre 1982 et 1985, le nombre d'incarcérations

⁷⁷² *Ibid.* Certaines estimations donnent des taux de récidive encore moins importants. Selon les statistiques effectuées au ministère de la Justice, parmi les condamnés pour vols en 2003, 0.9% d'entre eux avaient déjà été condamnés pour la même infraction. Il en va de même pour les condamnés pour violences criminelles et les trafiquants de drogues. En 2003, 1.4% des condamnés pour violences criminelles avaient déjà été condamnés, 0.3% pour le même type de faits. Pour le trafic de stupéfiants, ces taux étaient respectivement de 1.1% et de 0%. Chiffres-clés de la Justice, 2005.

⁷⁷³ Il était de 42.2% pour les vols, de 41% pour le port d'arme, de 25% pour les conduites en état alcoolique et de 23% pour les escroqueries. LECOMTE C., TIMBART O., "Les condamnés de 2001 en état de récidive", *Infostat Justice*, n°68, 2003.

⁷⁷⁴ De 1994 à 2002, le nombre de mineurs signalés au parquet comme mis en cause a progressé d'environ 65%. Le nombre d'affaires transmises aux juges des enfants a progressé de 40%. Si les condamnations pour vols simples ont été divisées par trois entre 1993 et 2001, les condamnations pour vol aggravé ont doublé, celles pour coups et blessures ont été multipliées par 2.5, les outrages à agents ont presque triplé. COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISoire, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, Rapport au garde des Sceaux, Ministère de la Justice, juin 2004, p. 76 et s. ; PETITCLERC J.-M., *Enfermer ou éduquer ? Les jeunes et la violence*, Paris, Dunod, 2004, p. 9 et s.

⁷⁷⁵ De 1960 à 1985, les jugements n'impliquant aucune mesure éducative ont progressé de plus de 13%. Durant cette période, en contradiction avec le principe de primauté de l'éducatif, lorsqu'une mesure était décidée, elle était pénale dans 53.8% des cas. BAILLEAU F., *Les jeunes face à la justice pénale*, Paris, Syros, février 1996, p. 143 et s.

⁷⁷⁶ De 1960 à 1985, les juges d'instruction ont prononcé 56.3% des mises en détention alors qu'ils n'ont instruit que 13.6% des affaires. *Ibid.*, p. 147.

⁷⁷⁷ *Ibid.*, pp. 174-175.

⁷⁷⁸ SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 238 ; CARIO R., *Jeunes délinquants. A la recherche de la socialisation perdue*, Paris, L'Harmattan, 2^e éd., 2000, p. 45 et s.

⁷⁷⁹ *Supra* n°431 et s.

⁷⁸⁰ KENSEY A., "Mineurs en prison : aspects statistiques", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°29, 1997, pp. 39-47.

annuelles oscillait autour de 6000, il a fluctué entre 2000 et 3000 de 1993 à 1997, soit 50% de moins⁷⁸¹. Après quelques années d'oscillations irrégulières⁷⁸², il a repris son ascension pour atteindre un pic de 901 au 1^{er} janvier 2002⁷⁸³. Depuis lors, et malgré un durcissement du régime pénal applicable aux mineurs délinquants, le mouvement est à nouveau à la baisse. 759 mineurs étaient détenus au 1^{er} janvier 2003, 657 au 1^{er} janvier 2004⁷⁸⁴. 7044 emprisonnements fermes ont été prononcés à l'encontre de mineurs en 2003, soit une baisse de 16.9% par rapport à 2002, 6630 en 2004⁷⁸⁵. Ce reflux s'explique partiellement par la progression des T.I.G. (2859 en 2001, 3828 en 2004) et des sursis avec mise à l'épreuve (4205 en 2001, 5368 en 2004)⁷⁸⁶. Toutefois, il convient de relativiser cette impression d'adoucissement des peines. Cette décroissance concerne principalement les mineurs prévenus⁷⁸⁷, la population des mineurs condamnés demeurant relativement stable. Du fait d'un allongement de la durée moyenne des peines privatives de liberté en matière délictuelle (3.1 mois en 1999, 3.9 mois en 2003)⁷⁸⁸, le nombre de mineurs condamnés incarcérés était de 230 en 2004, contre 125 en 1999⁷⁸⁹. Enfin, ce mouvement de réduction des incarcérations semble avoir atteint son terme. 732 mineurs étaient détenus au 31 décembre 2005⁷⁹⁰. 3519 mineurs ont effectué une peine privative de liberté en 2005, contre 3260 en 2004⁷⁹¹.

514. Des modes de prise en charge plus contraignants. Si les conditions de détention des mineurs sont relativement meilleures que celles des majeurs⁷⁹², leur passage en prison constitue un puissant facteur criminogène. Le taux de récidive oscille entre 50% et 60%⁷⁹³. Depuis la seconde moitié des années 1990, les pouvoirs publics ont donc imaginé de nouveaux établissements éducatifs au régime plus contraignant pour éviter l'incarcération des mineurs les plus difficiles. En 1996, ils ont décidé de créer cinquante Unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R.) qui deviendront quelques années plus tard des Centres éducatifs renforcés (C.E.R.). Ces centres accueillent des mineurs fortement ancrés dans la délinquance pour les soumettre à une prise en charge éducative intensive au cours de séjours de rupture allant de trois à six mois. En juillet 2004, on dénombrait 72 C.E.R., dont 66 gérés par des associations⁷⁹⁴. En 2003, ils ont reçu 1159

⁷⁸¹ *Ibid.*

⁷⁸² COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, *op. cit.*, p. 75.

⁷⁸³ Chiffres-clés de la Justice.

⁷⁸⁴ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, *op. cit.*, p. 160.

⁷⁸⁵ Chiffres-clés de la justice.

⁷⁸⁶ *Ibid.*

⁷⁸⁷ Les placements en détention provisoire prononcés par le juge d'instruction ont diminué de 20% en 2004. Ceux prononcés par le juge des enfants ont diminué de 29.3% en 2003 et de 6.8% en 2004. Les mineurs prévenus représentaient 79.9% des mineurs détenus en 1999, 65% en 2004. *Ibid.*, pp. 72 et 160 ; Chiffres clés de la Justice.

⁷⁸⁸ Par contre, la durée moyenne de la peine ferme diminue en matière criminelle : 45.1 mois en 1999, 34.9 en 2003. *Annuaire statistique de la justice*, 2005. Néanmoins, cette réduction pèse peu sur le nombre de mineurs incarcérés car la majorité des mineurs condamnés effectuent de courtes peines. En 1996, 47% des mineurs sont restés moins d'un mois en prison, 76% moins de trois mois et près de 90% moins de six mois. Au 1^{er} janvier 1997, 69% d'entre eux purgeaient une peine de moins d'un an, 13% de plus de trois ans. Si les magistrats prononcent dans certains cas de longues peines, celles-ci sont minoritaires. Ainsi, en 1994, 149 peines de un à trois ans, 29 peines de trois à cinq ans et 56 peines de plus de cinq ans ont été prononcées. LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, *op. cit.*, p. 174 ; KENSEY A., "Mineurs en prison : aspects statistiques", *op. cit.*

⁷⁸⁹ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, *op. cit.*, p. 160.

⁷⁹⁰ Annuaire statistique de la justice, 2006.

⁷⁹¹ *Ibid.*

⁷⁹² COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, *op. cit.*, p. 84 et s. ; GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, *op. cit.*, p. 77.

⁷⁹³ GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, *op. cit.*, p. 78.

⁷⁹⁴ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, *op. cit.*, p. 73.

jeunes⁷⁹⁵. En parallèle, des Centres de placement immédiat (C.P.I.) assurent des prises en charge en urgence pour éloigner les mineurs de leur contexte de vie habituel, soit en raison de la gravité des faits, soit parce que leur environnement représente un danger pour eux-mêmes. En 2005, 47 C.P.I. fonctionnaient, dont quatre gérés par des associations⁷⁹⁶. Ils ont reçu 1528 jeunes en 2003⁷⁹⁷. L'implantation des structures a suscité d'importantes résistances au sein de la P.J.J., les éducateurs appréhendant ces nouveaux centres comme des instruments d'enfermement sans réel objectif éducatif. Leurs responsables ont dû affronter l'hostilité des élus locaux et des habitants qui, souffrant du fameux syndrome « *nimby* », ne voulaient pas de telles structures dans leurs communes⁷⁹⁸. Comme pour les U.E.E.R.⁷⁹⁹, l'implantation des C.E.R. a pris plus de temps que prévu et leur nombre n'a pas atteint les cent structures prévues initialement⁸⁰⁰. Le bilan des C.P.I. est quant à lui mitigé dès lors que leurs fonctions d'évaluation et d'orientation sont bien souvent évacuées au profit d'un simple accueil d'urgence⁸⁰¹.

Plus récemment, la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a engagé la création de 600 places dans 60 centres éducatifs fermés (C.E.F.), pour accueillir les mineurs placés sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. Ce nouvel outil est perçu comme un moyen « *d'éviter l'incarcération pour les mineurs multirécidivistes ou multiréitérants pour lesquels les différentes solutions éducatives ont été mises en échec* »⁸⁰². Ces structures sont fermées « juridiquement », mais pas physiquement. Les mineurs ne peuvent sortir librement sans être accompagnés d'un professionnel du centre. Les premiers C.E.F. ont ouvert en mars 2003. Onze centres existent à l'heure actuelle, dont neuf gérés par des associations, pour un total de 110 places⁸⁰³. Un Comité technique d'évaluation a souligné en 2004 qu'ils constituaient bien une alternative à l'incarcération permettant « *de hiérarchiser, de gérer l'intensité de la décision en confiant un adolescent à une structure qui propose un cadre éducatif contraignant, grâce à des moyens humains conséquents, qui envisage la contrainte comme une protection autant qu'un moyen éducatif* »⁸⁰⁴. Lors de la visite qu'il a effectuée dans l'un des premiers centres ouverts, Saint Denis Le Thiboult en Normandie, le

⁷⁹⁵ Ibid.

⁷⁹⁶ Ibid.

⁷⁹⁷ Ibid.

⁷⁹⁸ MERMAZ L. (prés.), FLOCH J. (rap.), *La France face à ses prisons*, op. cit., p. 241 ; LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, op. cit., p. 183 ; LAZERGES C., "Fallait-il modifier l'ordonnance n°47-174 du 2 février 1945 ?", op. cit. ; CORNUS-LE PUIL L., "L'enfant. Un adulte en miniature ou un être en devenir ? Plaidoyer pour une approche globale du phénomène délinquantiel", op. cit.

⁷⁹⁹ Sur la cinquantaine prévue initialement, dix-sept U.E.E.R. seulement ont vu le jour, dont dix à l'initiative des associations habilitées. LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, op. cit., p. 183. CORNUS-LE PUIL L., "L'enfant. Un adulte en miniature ou un être en devenir ? Plaidoyer pour une approche globale du phénomène délinquantiel", op. cit.

⁸⁰⁰ LAZERGES C., "Fallait-il modifier l'ordonnance n°47-174 du 2 février 1945 ?", op. cit.

⁸⁰¹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 73.

⁸⁰² Le placement a pour objectif « *un travail sur la personnalité du mineur et son évolution personnelle tant sur le plan psychologique que familial et social. La prise en charge éducative intensive a pour objectif une modification de son rapport aux autres et à la société dans une perspective d'insertion durable* » : accompagnement psychologique, formation professionnelle et ré-apprentissage des savoirs fondamentaux, activités sportives, etc.). Circulaire du 28 mars 2003 relative à la mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés : cadre juridique, prise en charge éducative et politique pénale, NOR : JUSF0350042C, B.O.M.J., n°89, 2003.

⁸⁰³ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 73 ; GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, op. cit., p. 74 et s.

⁸⁰⁴ Cité in CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 73.

Commissaire aux droits de l'homme A. GIL-ROBLES a dressé un constat similaire⁸⁰⁵. Néanmoins, l'opposition des travailleurs sociaux et des professionnels de la P.J.J., des élus locaux et des riverains, complique singulièrement le processus d'implantation⁸⁰⁶.

Les éducateurs et certains magistrats de la jeunesse insistent sur les effets pervers de ce mode de prise en charge⁸⁰⁷. Il multiplie les risques d'incarcération car les mineurs qui ne respectent pas les conditions du placement peuvent être placés en détention, alors même qu'elle serait impossible en temps normal⁸⁰⁸. Le personnel de la P.J.J. aborde les C.E.F. comme « *l'antichambre des prisons* »⁸⁰⁹, ce qui explique la prépondérance des structures associatives. Au-delà, les professionnels de l'enfance délinquante pensent qu'il est impossible d'engager une action éducative sans un minimum d'accord du mineur⁸¹⁰. Celui-ci apprend rapidement que le foyer n'est pas totalement clos. Pourtant, « *ne pas fermer la porte tout en le menaçant de sanction met le mineur dans une situation difficilement gérable si ce n'est perverse. On sait par hypothèse qu'il présente des troubles du comportement, on sait qu'il n'accepte pas d'aller volontairement dans un foyer (sinon le recours au foyer fermé n'a plus de raison d'être), et on le place dans un endroit dont il peut facilement sortir tout en lui demandant de ne pas le faire. C'est un peu comme mettre devant les yeux d'un affamé un plat de nourriture en lui demandant de ne pas y toucher. On peut alors se demander s'il est moralement acceptable de mettre un mineur dans une situation biaisée qui risque de le conduire à la prison uniquement parce qu'il n'aura pas su résister à la tentation qui lui aura été offerte par les adultes eux-mêmes* »⁸¹¹. Seuls des majeurs suffisamment équilibrés sont en mesure d'évoluer dans un tel système de contrainte⁸¹². Déjà, quelques fugues ont défrayé la chronique⁸¹³. Selon les chiffres communiqués par le garde des Sceaux, 16% des mineurs placés en C.E.F. ont été incarcérés à leur sortie⁸¹⁴. Seules des évaluations précises permettront d'évaluer l'impact des C.E.F. sur le taux d'incarcération des mineurs. Les premiers éléments disponibles invitent à la prudence. Certes, le nombre de mineurs placés en détention provisoire a diminué en 2003 et 2004 et le nombre de contrôles judiciaires a augmenté. Cela étant, cette décroissance a précédé la mise en place des premiers centres⁸¹⁵ et leur généralisation sur le territoire n'a pas empêché le nombre de mineurs incarcérés de croître à nouveau. Cette progression pourrait d'ailleurs s'accélérer avec l'ouverture prochaine d'établissements pénitentiaires spécifiques.

⁸⁰⁵ Néanmoins, il a précisé que le nombre de places était insuffisant, d'autant que l'objectif de création de 600 places pour 2006 a été revu à la baisse. GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, op. cit., p. 75.

⁸⁰⁶ *Ibid.*, p. 76.

⁸⁰⁷ PETITCLERC J.-M., *Enfermer ou éduquer ?*, op. cit., p. 65 et s. ; HUYETTE M., *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, Dunod, 3^e éd., 2003, p. 436 et s. ; BURGELIN C., "Les centres éducatifs fermés : le retour à une logique d'enfermement", *Regards sur l'actualité*, n°284, 2002, pp. 35-39.

⁸⁰⁸ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISoire, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, op. cit., p. 79.

⁸⁰⁹ BURGELIN C., "Les centres éducatifs fermés : le retour à une logique d'enfermement", op. cit. ; Contra ROCHE S., "Les centres éducatifs fermés : un procès excessif", *Regards sur l'actualité*, n°284, 2002, pp. 41-45.

⁸¹⁰ HUYETTE M., *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, 3^e éd., op. cit., p. 438 ; PETITCLERC J.-M., *Enfermer ou éduquer ?*, op. cit., p. 65 et s.

⁸¹¹ HUYETTE M., *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, 3^e éd., op. cit., p. 436.

⁸¹² *Ibid.*

⁸¹³ Au centre de Saint-denis le Thibault, sur les 27 adolescents placés depuis son ouverture, cinq ont été incarcérés par la suite dont trois pour cause de fugue. D'autres centres ont connu des résultats beaucoup plus mitigés. GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, op. cit., p. 74 ; ROSENCZVEIG J.-P., "La chasse à l'enfant ou « Thelma et Louise », *Dalloz*, 2003, n°27, Point de vue, p. 1771 ; "Première fugue dans un C.E.F.", *Le Monde*, 18-19 mai 2003 ; "Le ministère veut clôturer les C.E.F.", *Le Monde*, 9 juillet 2003.

⁸¹⁴ Cités in CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 74.

⁸¹⁵ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISoire, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, op. cit., p. 79.

515. La construction de nouvelles places de prison. Depuis une dizaine d'années, tous les gouvernements se sont attachés à améliorer les conditions d'incarcération des mineurs en leur aménageant des quartiers spécifiques dans les établissements pénitentiaires⁸¹⁶. En janvier 2006, 59 quartiers de ce type étaient recensés⁸¹⁷. La P.J.J. y affecte un nombre croissant d'éducateurs⁸¹⁸. Quoiqu'il en soit, la réinsertion des mineurs en prison se confronte à des obstacles majeurs, ne serait-ce parce que les conditions d'une éducation minimale ne sont pas remplies. L'enseignement est en moyenne de douze heures de cours hebdomadaires⁸¹⁹ et, dans la plupart des établissements pénitentiaires, il se contente d'une dimension « *occupationnelle* »⁸²⁰. En réponse à ces insuffisances, la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a prévu la réalisation de 420 places dans sept établissements pénitentiaires pour mineurs (E.P.M.). Si la dimension carcérale est bien présente (quartiers disciplinaires, mur haut de 6 mètres, etc.), ces établissements ne comprendront pas de mirador ou de chemins de ronde. Les projets font état d'une architecture humanisée, de locaux agréables, lumineux et confortables, et de programmes centrés « *sur l'éducation et non plus sur la cellule* »⁸²¹. L'objectif est de préparer les jeunes détenus à la sortie par le biais de bilans sanitaires et psychologiques, d'actions éducatives axées sur l'acquisition des savoirs fondamentaux et la construction d'un projet professionnel. Les équipes d'intervenants seront pluridisciplinaires (surveillants, éducateurs, médecins, psychiatres, enseignants, etc.). Le taux d'encadrement sera plus important qu'en prison avec environ 150 personnels pour 60 mineurs (70 à 80 personnels de l'administration pénitentiaire et 36 éducateurs P.J.J.)⁸²². Les E.P.M. seront équipés de salles de classe, d'ateliers pour la formation professionnelle, d'installations sportives et d'équipements socioculturels. L'objectif est d'atteindre 20 heures d'enseignement général ou professionnel et 20 heures d'activités sportives ou socioculturelles⁸²³.

Plus encore que les C.E.F. ou les C.E.R., ce programme rencontre de nombreuses oppositions. Les travaux ont commencé au second semestre 2005 mais l'administration pénitentiaire doit faire face à certains collectifs qui dénoncent le retour des maisons de correction et n'hésitent pas, en certains endroits, à occuper les lieux de construction. Dans l'hypothèse où ils participeraient à faire sortir les mineurs des maisons d'arrêt et des centres de détention, le principe de tels établissements ne peut être mis en cause. De nombreux Etats européens, qui considèrent les détenus mineurs comme une population appelant un sort distinct des majeurs, disposent de prisons spécifiques⁸²⁴. Ce programme répond aux exigences de la nouvelle recommandation Rec(2006)2 du Conseil de

⁸¹⁶ Le Conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998 portant sur la délinquance juvénile a entériné, dans la droite ligne du rapport de C. LAZERGES et J.-P. BALDUYCK, la création de quartiers pour mineurs de dix-huit à vingt-cinq places dans un nombre plus important d'établissements pénitentiaires. La loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a également prévu la rénovation et l'extension des quartiers mineurs. L'objectif est de passer de 920 places dans 53 quartiers mineurs à 1103 places dans 65 quartiers en septembre 2006.

⁸¹⁷ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 30.

⁸¹⁸ Malgré la résistance du personnel de la P.J.J., celui-ci considérant les mesures de détention comme antinomique de leur mission éducative, 159 éducateurs sont intervenus en prison en 2005 contre 91 en 2004. Selon la taille des quartiers, de deux à six éducateurs devraient intervenir dans chaque quartier en 2006. *Ibid.*, p. 74 ; COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, op. cit., p. 94 et s.

⁸¹⁹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 40.

⁸²⁰ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, op. cit., p. 89.

⁸²¹ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 74 et s. ; COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, op. cit., p. 97 et s.

⁸²² GRILLE N., "La perspective des établissements spécialisés pour mineurs, le pari d'une prison éducative ?", *A.J. Pénal*, 2005, n°2, pp. 62-66.

⁸²³ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, op. cit., p. 40.

⁸²⁴ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, op. cit., p. 98.

l'Europe relative aux règles pénitentiaires européennes⁸²⁵. Cela étant, les places en E.P.M. ne se substituent pas totalement aux places de prison qui, pour la plupart, ne seront pas supprimées. Au final, le nombre total de places en milieu fermé sera plus important, alors même que les quartiers de mineurs ne sont pas aujourd'hui surpeuplés⁸²⁶. On peut dès lors se demander si cet excès de places n'encouragera pas les magistrats à recourir davantage à la détention provisoire et aux peines d'emprisonnement ferme⁸²⁷.

516. Conclusion. Depuis environ deux décennies, la multiplication des incriminations, l'extension des pouvoirs d'enquête de la police et du parquet, le développement de la répression administrative, l'aggravation des peines et l'émergence d'une société de contrôle ont favorisé la résurgence progressive d'un modèle autoritaire de politique criminelle. Notre système juridique, inscrit dans une tradition libérale, pose pourtant un certain nombre de garanties pour éviter de telles dérives. Au plan national, et parfois plus encore au plan international, plusieurs instruments assurent la protection des droits fondamentaux de l'homme contre un éventuel arbitraire de l'Etat. Si ces mécanismes ont considérablement affermi l'Etat de droit, ils tempèrent faiblement le surinvestissement répressif.

§2- Un encadrement relatif de l'interventionnisme pénal de l'Etat

517. Un modèle « libéral-autoritaire »⁸²⁸ de politique criminelle. Au-delà des garanties offertes par le Conseil constitutionnel et les juridictions ordinaires, le socle libéral de la politique criminelle française s'est trouvé fortifié par la généralisation des conventions, chartes ou pactes internationaux œuvrant à l'ébauche d'un « *droit commun de l'humanité* »⁸²⁹(A). Si le chemin parcouru en la matière est conséquent, les instruments de protection des droits fondamentaux se présentent comme de faibles remparts face aux velléités répressives de l'Etat (B).

A. Les instruments nationaux et internationaux de protection des droits fondamentaux

518. Les outils de consolidation du socle libéral de la politique criminelle. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les Etats n'ont cessé d'affirmer sur la scène internationale leur ambition d'établir un système politique respectueux des droits de l'homme. A cet effet, ils ont adopté des conventions internationales, institué des autorités de contrôle et parfois des juridictions internationales chargées de condamner les Etats ne respectant pas leurs engagements (1). En France, le Conseil constitutionnel et les magistrats des ordres judiciaire et administratif relaient ce mouvement (2).

⁸²⁵ Rec(2006)2 du Conseil de l'Europe du 11 janvier 2006 relative aux règles pénitentiaires européennes.

⁸²⁶ COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, *op. cit.*, p. 97.

⁸²⁷ *Ibid.*, p. 98.

⁸²⁸ FOESSEL M., "Légitimation de l'Etat. De l'affaiblissement de l'autorité à la restauration de la puissance", *Esprit*, mars-avril 2005, p. 248.

⁸²⁹ DELMAS-MARTY M., *Vers un droit commun de l'humanité*, Paris, Textuel, 2005.

1- Les instruments internationaux de protection des droits de l'homme

519. La profusion des instruments de protection des droits de l'homme. De nombreux textes internationaux affirment et protègent les droits fondamentaux contre les excès potentiels de l'Etat pénal : la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948, la Convention européenne des droits de l'homme signée en 1950, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté en 1966, la Convention relative aux droits de l'enfant signée en 1989, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en 2000, etc.⁸³⁰. Ces textes énoncent selon les cas le droit à la vie, le droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants, le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale, le droit d'accéder à un tribunal impartial, le droit à la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, le principe de légalité et de proportionnalité, etc.⁸³¹. Des autorités de contrôle ou des juridictions supranationales ont été instituées pour contrôler leur effectivité dans les Etats signataires. C'est notamment le cas du Comité européen de prévention de la torture qui exerce depuis 1987 un droit de visite dans tous les lieux de privation de liberté⁸³². Le poids des autorités de contrôle est d'autant plus fort qu'elles disposent d'un statut juridictionnel et de pouvoirs de sanction. La Cour européenne des droits de l'homme (Cour E.D.H.) et la Cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E.) jouent un rôle de premier plan dans le processus d'intégration des droits de l'homme dans les ordres juridiques internes. La France a été condamnée de nombreuses fois par la Cour E.D.H.⁸³³. De 1986 à 2005, elle a subi plus de 300 condamnations, dont 90% pour violation des garanties procédurales prévues à l'article 6 de la Convention⁸³⁴. Le nombre de requêtes individuelles est en progression constante (environ 478 par an de 1991 à 1998, 2789 en 2002)⁸³⁵. L'accès à la Cour E.D.H. s'est en effet trouvé facilité par l'assouplissement de sa jurisprudence en matière de saisine, notamment en ce qui concerne la règle de l'épuisement des voies de recours internes⁸³⁶, et par la réforme de procédure adoptée par les Etats membres du Conseil de

⁸³⁰ SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, op. cit. ; MICHEL V., "La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux", in *Ibid.*, pp. 53-75.

⁸³¹ PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 293 et s. ; MEUNIER G., *L'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans le droit interne des Etats parties*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 43 et s. ; MICHEL V., "La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux", op. cit. ; MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 57 et s. ; BOULOC B., "Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale. Quelques aspects d'une incidence", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp. 53-68.

⁸³² ANSTETT M., "L'expérience du Comité européen de prévention de la torture", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit., pp. 371-378 ; CANIVET G., *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport au garde des Sceaux, Paris, La documentation française, 2000, p. 149 et s. ; MAYER G., "Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) : l'initiative du Conseil de l'Europe dans le domaine de la prévention des mauvais traitements de personnes privées de liberté", in CERE J.-P. (dir.), *Panorama européen de la prison*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 7-27.

⁸³³ Elle a notamment été condamnée pour sa législation sur la détention provisoire (Letellier c. France, 26 juin 1991) pour brutalités policières (Tomasi c. France, 27 août 1993), pour tortures (Selmouni c. France, 28 juillet 1999), pour les conditions dans lesquelles l'irrégularité d'écoutes téléphoniques peut être soulevée (Matheron c. France, 29 mars 2005).

⁸³⁴ MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 125.

⁸³⁵ SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", op. cit.

⁸³⁶ Ainsi, en cas d'allégations sérieuses de tortures, le requérant peut être dispensé, dans certaines circonstances, d'épuiser les voies de recours internes (Akdivar c. Turquie, 18 décembre 1996 ; Selmouni c/ France, 28 juillet 1999). Récemment, dans l'arrêt Gorraiz Lizarraga c. Espagne du 27 avril 2004, elle a précisé que le citoyen pouvait épuiser les voies de recours internes par le relais d'une association mieux armée pour faire face à la complexité du litige. Elle a également étendu le droit au recours individuel aux victimes indirectes et potentielles. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 6 et s. ; SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", op. cit. ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 269 et s.

l'Europe en 1998⁸³⁷. Ce double processus a permis que les engagements des Etats parties ne soient pas réduits à leur plus simple expression⁸³⁸. De son côté, la C.J.C.E. participe activement à la protection et à la diffusion d'un modèle libéral de politique criminelle. Si l'Union européenne n'a toujours pas fait siennes les dispositions de la C.E.D.H.⁸³⁹, très tôt, la C.J.C.E. s'y est référée en les intégrant dans les principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect (*Stauder*, 12 novembre 1969 ; *Handelsgesellschaft*, 17 décembre 1970)⁸⁴⁰. Elle a interdit les mesures « incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les Constitutions des Etats membres » ou avec « les instruments internationaux des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont adhéré » (*Nold*, 14 mai 1974)⁸⁴¹. Cette jurisprudence est désormais inscrite dans l'article 6§2 du T.U.E.⁸⁴² et la Charte européenne des droits fondamentaux⁸⁴³.

2- La protection des droits de l'homme par le droit français

520. La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale. La plupart des droits fondamentaux protégés au niveau international sont désormais constitutionnellement garantis⁸⁴⁴, au point que certains auteurs font du Conseil constitutionnel un acteur à part entière de la politique criminelle⁸⁴⁵. Son pouvoir en la matière s'est nettement développé à partir de 1971, lorsqu'il s'est référé non plus aux seules dispositions expresses de la Constitution, mais au « bloc de constitutionnalité », c'est-à-dire aux principes constitutionnels inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans les préambules des Constitutions de 1946 et de 1958⁸⁴⁶. Cette montée en puissance sera parachevée par la réforme constitutionnelle de 1974

⁸³⁷ Les conditions de saisine ont été simplifiées en novembre 1998 par la fusion des trois organes de décision en un seul. Le filtre de la Commission et la voie du règlement politique de l'affaire par le Comité des ministres ont disparu. DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, op. cit., p. 165 ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 251 et s. ; LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 447 et s. ; MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 11 et s.

⁸³⁸ MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 36 et s.

⁸³⁹ LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 463 et s.

⁸⁴⁰ *Ibid.*, p. 469 et s. ; DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 357 et s. ; CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 109 et s. ; MANACORDA S., "Le droit pénal et l'Union européenne : esquisse d'un système", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 95-121 ; MICHEL V., "La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux", op. cit. ; MANACORDA S., "Judicial activism dans le cadre de l'Espace de liberté, de justice et de sécurité de l'Union européenne", op. cit. ; DARMON M., "La prise en compte des droits fondamentaux par la Cour de justice des Communautés européennes", *Rev. sc. crim.*, 1995, n°1, pp. 23-34.

⁸⁴¹ DARMON M., "La prise en compte des droits fondamentaux par la Cour de justice des Communautés européennes", op. cit.

⁸⁴² Cet article précise que l'Union « respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ». MICHEL V., "La dimension communautaire des libertés et droits fondamentaux", op. cit.

⁸⁴³ Une proposition de décision-cadre du Conseil relative aux droits procéduraux dans le cadre des procédures pénales laisse imaginer un renforcement futur de la protection des droits des personnes mises en cause dans une affaire pénale. Présentée le 28 avril 2004, cette proposition vise à améliorer les droits garantissant un procès équitable (accès à l'assistance d'un avocat, accès gratuit à un interprète, etc.). MANACORDA S., *Chronique internationale*, *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, p. 976.

⁸⁴⁴ FAVOREU L., "La constitutionnalisation du droit pénal et la procédure pénale. Vers un droit constitutionnel pénal", in *Droit pénal contemporain*. Mélanges en l'honneur d'André VITU, Paris, Cujas, 1989, p. 169 et s. ; MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., op. cit., pp. 77-96.

⁸⁴⁵ LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°3, pp. 725-736.

⁸⁴⁶ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 87 et s. ; PRADEL J., "Les principes constitutionnels du procès pénal", in *Le procès pénal après la loi Perben II*, op. cit., pp. 270-274 ; MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", op. cit.

ouvrant la saisine du Conseil à soixante députés ou sénateurs. Depuis lors, il s'est véritablement affirmé comme le garant des libertés et droits fondamentaux⁸⁴⁷. Il a consacré la valeur constitutionnelle de plusieurs principes de droit pénal et de procédure pénale : l'égalité, l'inviolabilité du domicile, la présomption d'innocence, les droits de la défense (droit de s'entretenir avec un avocat au cours de la garde à vue, principe du contradictoire, etc.), la liberté individuelle, la légalité des délits et des peines, la responsabilité personnelle, la nécessité de la peine⁸⁴⁸. En se référant à ces principes constitutionnels, il a de nombreuses fois censuré le législateur⁸⁴⁹. Au-delà, il a étendu ses prérogatives en recourant à des réserves d'interprétation qui constituent de véritables directives à l'attention des magistrats ordinaires⁸⁵⁰. Il contribue ainsi à lier le pouvoir d'appréciation de ceux qui sont chargés de l'application de la loi.⁸⁵¹ Enfin, s'il ne lui appartient pas de contrôler la conventionnalité des lois et si la C.E.D.H. ne fait pas partie du bloc de constitutionnalité, le Conseil s'inspire parfois des décisions prises par la Cour E.D.H.⁸⁵². Les principes qu'il dégage s'imposent comme une limite au pouvoir de punir et ses interprétations comme des principes directeurs de la politique pénale⁸⁵³.

521. Une protection assurée par les magistrats de l'ordre judiciaire et administratif. Les juridictions ordinaires sont un puissant vecteur de diffusion des normes supra-législatives. Les dispositions de la C.E.D.H. sont directement applicables par les magistrats français en vertu de l'article 55 de la Constitution française⁸⁵⁴. La Cour de

⁸⁴⁷ BÜCK V., *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale. Etude comparée France-Espagne*, Paris, L.G.D.J., 2002, p. 6.

⁸⁴⁸ *Ibid.* ; PRADEL J., "Les principes constitutionnels du procès pénal", *op. cit.* ; MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.* ; POUILLE A., *Libertés publiques et droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 92.

⁸⁴⁹ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, p. 336 et s. Ces dix dernières années, il a notamment annulé les dispositions législatives concernant l'ancêtre de la composition pénale, l'injonction pénale (Décision n°95-360 DC du 2 février 1995). Lors de l'examen du projet de loi PERBEN II, il a annulé les dispositions de l'article 706-14 qui empêchaient d'invoquer la nullité en cas de détournement de la procédure d'exception applicable aux bandes organisées et refusé l'absence d'audience publique d'homologation de la procédure de C.R.P.C. en raison de l'absence de publicité des débats. LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.* ; BÜCK V., "Chronique de droit constitutionnel pénal", *op. cit.*

⁸⁵⁰ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, *op. cit.*, p. 86 ; MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.* Récemment, dans sa décision n°2002-461 DC du 29 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la justice, il a assorti les dispositions relatives au régime pénal des mineurs d'un certain nombre de réserves d'interprétation. LUCHAIRE F., "Le conseil constitutionnel et la loi d'orientation de la Justice (à propos de la décision 2002-461 DC du 29 août 2002)", *RD publ.*, 2002, n°6, pp. 1619-1624. S'agissant de la loi PERBEN II, il a limité la possibilité de mettre en œuvre les règles de procédure dérogatoires en matière de bande organisée pour le vol, exigeant que cette procédure dérogatoire soit appliquée aux vols qui « présentent des éléments de gravité suffisants » (cons. 17). Il a autorisé les perquisitions de nuit uniquement lorsque un risque immédiat de disparition des preuves ou des indices matériels ne permet pas la perquisition dans d'autres circonstances de temps (cons. 56). LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.*

⁸⁵¹ *Ibid.*

⁸⁵² Ainsi, dans sa décision du 28 juillet 1989 sur la loi relative à la transparence du marché financier, pour donner corps au principe du respect des droits de la défense, il reprend presque textuellement les formules des arrêts Delcourt du 17 janvier 1970 et Golder du 21 février 1975. Dans sa décision du 2 mars 2004 sur la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, ses motifs se réfèrent tacitement aux critères et aux solutions de la CEDH : le but légitime, le critère de la nécessité démocratique. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 141 et s. ; GARRON F., "L'interprétation des normes supralégislatives en matière pénale", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 773-801.

⁸⁵³ « Le contrôle constitutionnel de l'équilibre entre les pouvoirs étatiques par le rappel de l'exigence d'une garantie légale, et par la consécration d'une garantie judiciaire, tend à réduire le pouvoir réglementaire et cantonner dans des rôles bien définis le ministère public, la police et l'administration pénitentiaire. La reconnaissance constitutionnelle de garanties procédurales aux parties privées tend à limiter le rôle prééminent de l'Etat ». BÜCK V., *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale*, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁵⁴ SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, *op. cit.*

cassation et le Conseil d'Etat s'y réfèrent parfois explicitement et modifient en conséquence leurs jurisprudences respectives⁸⁵⁵. Ils reconnaissent les droits fondamentaux dont la valeur constitutionnelle a été établie par le Conseil constitutionnel⁸⁵⁶. Les juridictions ordinaires n'hésitent plus à relever la valeur constitutionnelle des droits et libertés dont elles assurent la protection⁸⁵⁷. Plus encore, lorsqu'il leur semble impossible d'opposer la norme constitutionnelle pour invalider une disposition législative contraire, elles procèdent parfois à un contrôle de constitutionnalité implicite, sous couvert des dispositions de la C.E.D.H.⁸⁵⁸. Sans s'appuyer systématiquement sur les normes supra-législatives, les jurisprudences des juridictions administratives et pénales participent en elles-mêmes à l'encadrement des pouvoirs coercitifs de l'Etat. La Cour de cassation se réfère désormais explicitement à l'article préliminaire du Code de procédure pénale qui expose formellement les droits fondamentaux des personnes mises en cause pénalement⁸⁵⁹. En consacrant des principes généraux du droit dont le respect s'impose aux autorités administratives, le Conseil d'Etat participe également à la protection effective des droits et libertés⁸⁶⁰. Ses avis empiètent parfois sur le terrain des choix politiques, nombre d'entre eux dénonçant implicitement les choix de politique pénale retenus⁸⁶¹.

Dans ce même élan protecteur des droits de l'homme, les jurisprudences des juridictions nationales et supranationales tendent à converger et à se présenter comme de véritables

⁸⁵⁵ Par exemple, en réaction à l'arrêt Bozano du 18 décembre 1986, le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence en matière d'expulsion et élargi son contrôle sur les arrêtés pris à cet effet dans une décision d'Assemblée Buyai du 6 novembre 1987. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 132 et s. Par référence à la notion de « *matière pénale* » dégagée par la Cour E.D.H., il a abandonné, dans les arrêts Marie et Hardouin du 17 février 1995, sa jurisprudence consistant à refuser tout recours contre les mesures d'ordre intérieur que sont les punitions en cellules et les arrêts de rigueur infligés aux prisonniers et militaires. Au départ, le Conseil d'Etat refusait de contrôler les sanctions disciplinaires car il les considérait comme des mesures d'ordre intérieur laissées à l'appréciation de l'administration pénitentiaire. Le Conseil constitutionnel adoptait la même démarche. Dans une décision du 22 novembre 1978, il avait précisé que l'exécution des peines échappait à l'application des principes constitutionnels garantis dans la phase de jugement (principes de légalité, de non-rétroactivité, de proportionnalité de la peine). Cependant, dans l'arrêt Golder du 21 février 1975, la Cour E.D.H. avait précisé le droit du détenu à un tribunal pour s'expliquer sur une accusation formulée contre lui. Dans l'arrêt Campbell et Fell du 28 juin 1984, elle a ajouté que les sanctions pénitentiaires les plus graves étaient soumises au régime de l'article 6 de la Convention. Dans les arrêts Marie et Hardouin, le Conseil d'Etat s'est donc décidé à restreindre la catégorie des mesures d'ordre intérieur. DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 272 et s. ; HERZOG-EVANS M., *Droit de l'application des peines*, 1^{er} éd., op. cit., p. 32 ; BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 144 et s. ; FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", op. cit. Quant à la Cour de cassation, les exemples d'application de la C.E.D.H. sont particulièrement nombreux. Par exemple, dans un arrêt du 20 février 2001, elle s'est appuyée sur l'article 7 de la Convention pour écarter une loi pénale dont les incriminations étaient trop évasives. Elle a rappelé que « *la possibilité pour chacun d'apprécier par avance la légalité de son comportement touchant, comme en l'espèce, à l'exercice des libertés essentielles implique une formulation particulièrement rigoureuse des incriminations et ne saurait résulter que de définitions légales claires et précises* ». SEILLER B., "La reconnaissance d'un droit au droit", in *L'accès au droit*, op. cit., pp. 41-52.

⁸⁵⁶ MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", op. cit.

⁸⁵⁷ Par exemple, dans un arrêt du 30 juin 1995, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation a affirmé que « *la défense constitue pour toute personne un droit fondamental à caractère constitutionnel* ». Citée in *Ibid*.

⁸⁵⁸ *Ibid*. ; SEILLER B., "La reconnaissance d'un droit au droit", op. cit.

⁸⁵⁹ LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", op. cit. ; GUIDICELLI A., "Premières applications jurisprudentielles de l'article préliminaire du Code de procédure pénale", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 122-125 ; LAZERGES C., "De l'écriture à l'usage de l'article préliminaire du Code de procédure pénale", in *Le champ pénal*, op. cit.

⁸⁶⁰ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 75 et s.

⁸⁶¹ Selon J. FOURNIER, « *l'impact de la consultation du Conseil d'Etat déborde parfois l'objet qui est normalement le sien, celui d'une mise au point interne à l'administration des projets gouvernementaux (...); le Conseil d'Etat peut être conduit à opposer à ces projets, en droit ou en opportunité, des objections qui placent le gouvernement en position difficile (...). Bien que ces avis soient en principe secrets, il arrive fréquemment que la presse s'en fasse l'écho* ». Cité in ENGUELEGUE S., *Les politiques pénales (1958-1995)*, op. cit., p. 307 et s.

remparts contre l'arbitraire de l'Etat⁸⁶². Cette convergence s'observe dans nombreuses matières, dans le champ pénal⁸⁶³ comme dans celui des procédures quasi-pénales. Avec la notion de « matière pénale » dégagée par la Cour E.D.H. et reprise depuis par l'ensemble des juridictions nationales, les sanctions disciplinaires⁸⁶⁴, les sanctions administratives prononcées en matière de douane, de concurrence, de circulation routière ou encore les majorations d'impôts infligées par l'administration fiscale doivent suivre, pour être valablement prononcées, des procédures dont les garanties se rapprochent de celles accordées par la procédure pénale⁸⁶⁵. Sorte d'article « attrape-tout », l'article 6§1 de la C.E.D.H. investit pratiquement tous les domaines du droit interne⁸⁶⁶. Les droits de la défense, les principes de légalité, de non-cumul des peines et de proportionnalité s'appliquent désormais dans la plupart des procédures de sanction non pénales⁸⁶⁷.

522. L'impact sur les réformes législatives. L'influence de la jurisprudence nationale et européenne est devenue à ce point incontournable qu'au stade de la rédaction de la loi, le législateur respecte davantage les principes ainsi dégagés⁸⁶⁸. Appréhendée par certains

⁸⁶² PRADEL J., "Les principes constitutionnels du procès pénal", *op. cit.* ; GARRON F., "L'interprétation des normes supralégislatives en matière pénale", *op. cit.*

⁸⁶³ Par exemple, la Cour E.D.H., le Conseil constitutionnel et la Chambre criminelle de la Cour de cassation ont consacré dans des termes similaires la validité des présomptions de culpabilité. Dans un arrêt du 7 octobre 1988, *Salabiaku c/ France*, la Cour E.D.H. a décidé que « tout système juridique connaît des présomptions de preuve de fait ou de droit et que la Convention n'y met évidemment pas obstacle en principe, mais en matière pénale oblige les Etats contractants à ne pas dépasser des limites raisonnables prenant en compte la gravité de l'enjeu et préservant les droits de la défense ». La chambre criminelle a quant à elle jugé que l'article 6§2 de la C.E.D.H. « ne met pas obstacle aux présomptions de fait ou de droit instituées en matière pénale dès lors que ces présomptions laissent intactes les droits de la défense » (par exemple *Crim.* 16 mars 1996, BC n°115). Enfin le Conseil constitutionnel, dans une décision n°99-411 DC du 16 juin 1999, a précisé que « si en principe le législateur ne saurait instituer de présomption de culpabilité en matière répressive, toutefois à titre exceptionnel, de telles présomptions peuvent être établies, notamment en matière contraventionnelle, dès lors qu'elles ne revêtent pas de caractère irréfragable, qu'est assuré le respect des droits de la défense et que les faits induisent raisonnablement la vraisemblance de l'imputabilité ». BOULOC B., "Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale. Quelques aspects d'une incidence", *op. cit.* ; PRADEL J., "La procédure pénale française au début du XXI^e siècle", *op. cit.*

⁸⁶⁴ PRALUS-DUPUY J., "Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire", *op. cit.* ; HERZOG-EVANS M., "Vers une prison normative ?", in VEIL C., LHUILIER D. (dir.), *La prison en changement*, *op. cit.*, pp. 43-67 ; BOURGOIN N., "La règle et son application : la punition en prison", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, pp. 323-337 ; CERE J.-P., "Le droit disciplinaire pénitentiaire entre jurisprudence interne et européenne", *op. cit.*

⁸⁶⁵ La Cour de cassation a ainsi considéré les sanctions fiscales comme des sanctions punitives relevant de la matière pénale (Cass. Com, 29 avril 1997, *Ferreira*). Elle a retenu la même argumentation s'agissant des sanctions prononcées par l'ancienne Commission des opérations de bourse en matière d'infractions boursières (Cass. Ass. Plén., 5 février 1999, C.O.B. c/ Oury). Dans le même sens, le Conseil d'Etat a précisé que l'article 6§1 de la C.E.D.H. s'appliquait à la procédure suivie devant le Conseil des marchés financiers (C.E. Ass., Didier 3 décembre 1999), il a également précisé que le principe de séparation des fonctions de poursuite et de jugement s'appliquait au Conseil de la concurrence (C.E. Sect., *Habib Bank*, 20 octobre 2000). BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 182 et s. ; COLLET M., *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, *op. cit.*, p. 335 et s. ; FRISON-ROCHE M.-A., COULON J.-M., "Le droit d'accès à la justice", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, 8^e éd., *op. cit.* ; DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C., *Punir sans juger ?*, *op. cit.*, p. 27 et s. ; DELLIS G., *Droit pénal et droit administratif*, *op. cit.* ; DEGOFFE M., *Le droit de la sanction non pénale*, *op. cit.* ; GUINCHARD A., *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale*, *op. cit.* ; OST F., VAN DE KERCHOVE M., *De la pyramide au réseau ?*, *op. cit.*, p. 259 et s. ; RIFFAULT-TRECA J., "La répression administrative (Commission des opérations de Bourse, Conseil de la concurrence", *Rev. sc. crim.*, 1996, n°2, pp. 262-276 ; FARINA-CUSSAC J., "La sanction punitive dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°3, pp. 517-530 ; PRALUS-DUPUY J., "Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire", *op. cit.* ; MASSIAS M., "Le champ pénal européen selon la Cour européenne des droits de l'homme : interprétation autonomie et applicabilité des articles 6 et 7 de la convention européenne des droits de l'homme", in *Le champ pénal*, *op. cit.*, pp. 89-112.

⁸⁶⁶ SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, *op. cit.*

⁸⁶⁷ DELLIS G., *Droit pénal et droit administratif*, *op. cit.*, p. 229 et s. ; BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 224 et s.

⁸⁶⁸ MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.* ; DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, *op. cit.*, p. 37.

auteurs comme une « *Cour constitutionnelle suprême* »⁸⁶⁹, la Cour E.D.H. influence profondément les réformes pénales. Condamnée pour son système d'écoutes téléphoniques par les arrêts *Krüslin* et *Huvig* du 24 avril 1990, la loi française a été réformée dès 1991⁸⁷⁰. La loi n°96-1235 du 30 décembre 1996 a inscrit le droit d'être jugé dans un délai raisonnable (art. 144-1 C.P.P.) et repris les critères définis par la Cour. Le législateur du 9 mars 2004 a abrogé la procédure de contumace mise en cause par l'arrêt *Krombach* du 13 février 2001. Les dispositions introduites depuis 2001 en matière de témoignage anonyme ou de présomptions de culpabilité reprennent sa jurisprudence⁸⁷¹. L'influence de la jurisprudence nationale est tout aussi certaine. En réponse à l'arrêt *Marie* du Conseil d'Etat du 17 février 1995, un décret n°96-287 du 2 avril 1996 a profondément modifié le droit disciplinaire pénitentiaire en l'inscrivant dans une logique juridictionnelle⁸⁷². Suite à plusieurs réformes législatives, les procédures suivies par l'administration et les autorités administratives indépendantes en matière de sanction se rapprochent de plus en plus d'un modèle juridictionnel d'organisation⁸⁷³. La loi n°2003-706 du 2 août 2003 relative à la sécurité financière a pris en compte les interprétations jurisprudentielles en ce qui concerne les procédures de sanction utilisées par les anciennes Commission des opérations de bourses (C.O.B.), Commission de contrôle des assurances, Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance et par l'ancien Conseil des marchés financiers. Désormais, les nouvelles Autorités des marchés financiers et de contrôle des assurances et des mutuelles ne sont plus qualifiées d'autorités administratives indépendantes mais d'« autorités publiques indépendantes » qui disposent de la personnalité morale et d'une indépendance plus affirmée⁸⁷⁴. Au sujet de leurs pouvoirs en matière de sanction, la loi s'est attachée à séparer davantage les fonctions d'enquête, de poursuite et de jugement⁸⁷⁵. L'ensemble de ces éléments suffit à démontrer la force du modèle libéral de politique criminelle, garanti par le contrôle d'instances extérieures aux pouvoirs exécutif et législatif. Pourtant, ce tableau quelque peu idyllique masque en réalité la relativité de l'encadrement juridictionnel du système de justice pénale.

B. L'impact modéré des instruments de protection des droits de l'homme

523. L'impact limité des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. La thèse s'est précédemment attachée à démontrer combien le processus d'internationalisation des politiques de lutte contre la délinquance était de portée limitée⁸⁷⁶. La souveraineté des Etats n'est guère entamée en la matière, ce qui pose

⁸⁶⁹ LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 519 et s.

⁸⁷⁰ MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 131.

⁸⁷¹ BOULOC B., "Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale. Quelques aspects d'une incidence", op. cit. ; PRADEL J., "La procédure pénale française au début du XXI^e siècle", op. cit.

⁸⁷² CERE J.-P., "Le droit disciplinaire pénitentiaire entre jurisprudence interne et européenne", op. cit.

⁸⁷³ BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 174 et s.

⁸⁷⁴ On retrouve une disposition similaire dans la réforme qui vient de transformer le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage en Agence française de lutte contre le dopage. A la différence du Conseil, l'Agence dispose d'un pouvoir disciplinaire plus étendu. En contrepartie, elle bénéficie d'une indépendance plus conséquente et doit suivre une procédure strictement définie. Loi n°2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, J.O. n°82 du 6 avril 2006.

⁸⁷⁵ BREEN E., *Gouverner et punir*, op. cit., p. 215 et s.

⁸⁷⁶ *Supra* n°216 et s.

corrélativement la question de la protection effective des droits fondamentaux par les textes adoptés au niveau international. En réalité, peu d'entre eux offrent aux individus un système de garantie efficient⁸⁷⁷. La Déclaration universelle des droits de l'homme n'est pas un instrument juridique contraignant et ne crée pas d'obligations pour les Etats. Elle ne peut être utilement invoquée devant le juge interne⁸⁷⁸. Les garanties offertes par la Convention sur les droits de l'enfant sont relatives. Depuis l'arrêt *Le Jeune* du 10 mars 1993, la Cour de cassation considère que cette Convention ne crée pas d'obligations à la charge des Etats⁸⁷⁹. Ses dispositions ne sont donc pas directement applicables en droit interne. Le Conseil d'Etat retient quant à lui une application sélective et limitée aux dispositions suffisamment précises et dépourvues d'ambiguïté quant à l'intention des parties⁸⁸⁰. Seuls la C.E.D.H. et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques bénéficient d'une applicabilité directe, leurs dispositions pouvant être utilement invoquées à l'appui d'un recours devant les juridictions internes⁸⁸¹. Toutefois, ces instruments n'accordent pas au justiciable une protection absolue⁸⁸². Le Comité des droits de l'homme chargé de veiller au respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne dispose d'aucun pouvoir de sanction. Son contrôle se limite à des « constatations » purement incitatives⁸⁸³. Si les dispositions de la C.E.D.H. sont nettement plus contraignantes, il n'est pas certain qu'elles puissent toujours servir d'appui aux personnes mises en cause dans une affaire pénale. La règle de l'épuisement des voies de recours internes restreint les possibilités de saisine de la Cour E.D.H. A ce sujet, bien qu'elle ait assoupli la portée de l'article 35 de la Convention, cette dernière a récemment adopté une jurisprudence plus restrictive, notamment pour endiguer le flot de requêtes qui menace de l'asphyxier⁸⁸⁴. Le protocole n°14 « amendement le système de contrôle de la Convention », qui entrera en vigueur lorsqu'il sera ratifié par les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, prévoit l'adjonction d'un article 35§3b aux termes duquel la Cour pourra déclarer irrecevable toute requête individuelle lorsqu'elle estimera que le requérant n'a subi aucun « *préjudice important* »⁸⁸⁵. Même lorsque la Cour se trouve saisie, ses arrêts n'obligent que les parties au litige et pour le seul cas tranché. Des marges d'appréciation importantes sont accordées aux Etats, notamment dans les matières où il n'existe pas de consensus européen (mœurs, religion, sécurité nationale,

⁸⁷⁷ SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", in CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, op. cit.

⁸⁷⁸ *Ibid.* ; CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 106 et s.

⁸⁷⁹ MEUNIER G., *L'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, op. cit., p. 173 et s. ; SUDRE F., "La dimension internationale et européenne des libertés et droits fondamentaux", op. cit.

⁸⁸⁰ Dans un arrêt du 22 septembre 1997, Melle Cinar, le Conseil d'Etat a reconnu que l'article 3§1 de la Convention qui dispose que « *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » dans toutes les décisions le concernant est d'applicabilité directe. *Ibid.*

⁸⁸¹ *Ibid.*

⁸⁸² *Ibid.*

⁸⁸³ *Ibid.* ; CANIVET G., "Les influences croisées entre juridictions nationales et internationales. Eloge de la « bénévolence » des juges", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°4, pp. 799-817.

⁸⁸⁴ Dans un arrêt *Civet c/ France* du 28 septembre 1999, elle a estimé qu'en matière de durée excessive d'une détention provisoire, le pourvoi en cassation était un recours utile qu'il fallait commencer par épuiser. Elle a également renforcé l'exigence d'exercer préalablement les voies de recours interne en matière de dépassement du délai raisonnable dans les décisions Guimmarra du 12 juin 2001 et Misfud du 11 septembre 2002. MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 8.

⁸⁸⁵ Au 1^{er} juillet 2005, treize Etats sur quarante-six avaient procédé à cette ratification. La France a ratifié le protocole additionnel le 29 mai 2006. *Ibid.*, p. 25 et s. S'il appartiendra à la Cour de déterminer ces affaires de faible gravité, cette réforme risque de restreindre l'applicabilité des règles de la Convention pour les affaires de petite et moyenne délinquance au sujet desquelles, lorsque l'autorité judiciaire est réellement saisie, un emprisonnement est rarement prononcé.

etc.)⁸⁸⁶. Enfin, dans plusieurs domaines, le système européen de protection des droits de l'homme est loin d'imposer un modèle libéral de politique criminelle, la Convention admettant parfois le recours à un modèle autoritaire de type médical, médico-social ou policier⁸⁸⁷. « *La Cour européenne se garde bien de violer le sanctuaire de l'Etat de sécurité. Pour le terrorisme, la grande criminalité, le trafic de drogue, rien ne doit a priori gêner l'action des Etats* »⁸⁸⁸. Son contrôle cesse devant la marge nationale d'appréciation ou dans l'hypothèse d'un danger menaçant la vie de la nation. En France, la réception de la jurisprudence de la Cour E.D.H. n'est pas systématique. S'il s'inspire parfois des principes qu'elle dégage, le Conseil constitutionnel considère que la C.E.D.H. ne fait pas partie du bloc de constitutionnalité et qu'il ne lui appartient pas de contrôler la conventionnalité des lois. Les références expresses aux arrêts de la Cour E.D.H. relèvent d'une pratique encore peu répandue au sein des juridictions françaises⁸⁸⁹. S'agissant de la Cour de cassation, cette référence est bien souvent implicite et n'influe pas nécessairement sur ses décisions finales⁸⁹⁰. Parfois, elle entre même en dissidence⁸⁹¹. Le Conseil d'Etat s'est montré encore moins réceptif à l'autorité des arrêts de la Cour E.D.H.⁸⁹². Quant au législateur, il lui arrive de rester sourd à certains de ses arrêts et d'ignorer quelques dispositions de la Convention⁸⁹³.

524. L'impact limité des dispositions constitutionnelles. Le contrôle de constitutionnalité des lois présente quelques faiblesses. Il est facultatif et le Conseil ne peut s'auto-saisir⁸⁹⁴. 10% des lois lui sont déférées⁸⁹⁵ et des réformes pénales majeures lui ont échappé⁸⁹⁶. Il suffit de rappeler l'invitation faite aux députés par le ministre de la Justice, P. CLEMENT, de ne pas saisir le Conseil concernant la loi sur le traitement de la récidive fin 2005 pour comprendre l'imperfection des mécanismes du contrôle de constitutionnalité⁸⁹⁷. Même

⁸⁸⁶ LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 522 ; ; PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, 2^e éd., op. cit., p. 307 ; TULKENS F., DONNAY L., "L'usage de la marge d'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme. Paravent juridique superflu ou mécanisme indispensable par nature ?", op. cit.

⁸⁸⁷ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, op. cit., p. 387.

⁸⁸⁸ SALAS D., *La volonté de punir*, op. cit., p. 125.

⁸⁸⁹ LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 343 et s.

⁸⁹⁰ Par exemple, dans l'arrêt *Kemmache* du 3 février 1993, la chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi affirmé que la constatation par la Cour E.D.H. du caractère abusif de la durée d'une détention provisoire restait sans influence sur la validité de la procédure interne. *Ibid.*, p. 210.

⁸⁹¹ Alors que dans son arrêt *Poitrinol c. France* du 23 novembre 1993, la Cour de Strasbourg avait précisé que l'irrecevabilité d'un pourvoi en cassation introduit au nom d'un requérant en fuite était une sanction disproportionnée au regard de l'article 6 de la Convention, par trois arrêts prononcés en 1994, la chambre criminelle n'a pas hésité à réaffirmer sa jurisprudence traditionnelle. Pour mettre fin à cette distorsion de jurisprudence, le législateur s'est vu contraint d'intervenir. La loi du 15 juin 2000 a abrogé l'article 583 du Code de procédure pénale. LAMBERT E., *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 210 ; MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 135 ; GARRON F., "L'interprétation des normes supralégislatives en matière pénale", op. cit.

⁸⁹² MARGUENAUD J.-P., *La Cour européenne des droits de l'homme*, op. cit., p. 139 et s. ; CANIVET G., "Les influences croisées entre juridictions nationales et internationales. Eloge de la « bénévolence » des juges", op. cit.

⁸⁹³ Ainsi, en matière de garde à vue, la loi française est plus souple que la norme européenne. Alors que la Convention européenne subordonne le placement en garde à vue à l'existence de plusieurs raisons plausibles de soupçonner la commission de l'infraction, depuis la loi du 4 mars 2002, une seule raison plausible suffit en droit interne. *Ibid.*, p. 134 ; BOULOC B., "Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale. Quelques aspects d'une incidence", op. cit.

⁸⁹⁴ CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, op. cit., p. 89.

⁸⁹⁵ MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", op. cit.

⁸⁹⁶ Les quatre lois du 22 juillet 1992 instituant le Nouveau Code pénal, la loi n°99-515 du 23 juin 1999, la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne ou encore la loi du 4 mars 2002 complétant la loi du 15 juin 2000. LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", op. cit.

⁸⁹⁷ "Bracelet électronique : la question du respect de la Constitution soulève une vive polémique", *Le Monde*, 27 septembre 2005. "Âpre débat sur la récidive", *Le Monde*, 29 septembre 2005 ; "Surenchères et dérapages politiques sur la question de la récidive", *Le Monde*, 29 septembre 2005.

lorsque le Conseil est saisi, son contrôle se réalise avant que la loi ne soit promulguée. Il est donc abstrait et n'interroge pas l'inconstitutionnalité de l'application concrète, dans une situation déterminée, des normes législatives⁸⁹⁸. Les justiciables ne sont pas autorisés à soulever l'inconstitutionnalité de la loi à l'occasion d'un litige. Au-delà, sa jurisprudence est prudente et pragmatique⁸⁹⁹. Bien souvent, il fait montre d'un certain suivisme en accompagnant l'évolution de la législation⁹⁰⁰. Pour éviter le spectre d'un gouvernement des juges, il privilégie la technique des réserves d'interprétation plutôt que l'annulation des dispositions législatives⁹⁰¹. Les lois adoptées depuis 2002, qui renforcent incontestablement la dimension autoritaire du modèle français de politique criminelle, n'ont quasiment pas été censurées. S'il exige que la loi ne prévoie que des peines ou des mesures de sûreté strictement nécessaires, il laisse une marge d'appréciation importante au législateur en ne contrôlant que l'absence de disproportion manifeste par rapport à la gravité du délit⁹⁰². En matière de procédure pénale, il ne s'est pas opposé à la mise en place et à la prolifération des régimes d'exception⁹⁰³. Il a justifié la plupart des réformes renforçant les pouvoirs des administrations régaliennes en usant d'une formule désormais consacrée : « *il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde des droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties* »⁹⁰⁴. Le plus souvent, cette conciliation n'est pas « *manifestement déséquilibrée* » lorsqu'il revient à l'autorité judiciaire de contrôler l'application de la loi et lorsque les conditions d'un procès équitable sont remplies⁹⁰⁵. En ce qui concerne les procédures administratives de

⁸⁹⁸ MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.*

⁸⁹⁹ BÜCK V., "Le conseil constitutionnel et les réformes pénales récentes", in *Le procès pénal après la loi Perben II*, *op. cit.*, pp. 256-269 ; PRADEL J., "Les principes constitutionnels du procès pénal", in *ibid.*, *op. cit.*

⁹⁰⁰ BÜCK V., *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale*, *op. cit.*, p. 333 ; LAZERGES C., "L'électronique au service de la politique criminelle : du placement sous surveillance électronique statique (PSE) au placement sous surveillance électronique mobile", *op. cit.* ; THOMAS D., "L'évolution de la procédure pénale française contemporaine : la tentation sécuritaire", in *Le champ pénal*, *op. cit.*

⁹⁰¹ LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.*

⁹⁰² Lorsqu'il s'est penché sur la création d'une peine incompressible en 1994, le Conseil a rappelé qu'en vertu de l'article 8 de la D.D.H.C., « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Il a précisé « *qu'en l'absence de disproportion manifeste avec l'infraction commise, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer sa propre appréciation au législateur* ». Décision n°94-334 DC du 20 janvier 1994, BÜCK V., *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale*, *op. cit.*, p. 74 et s.

⁹⁰³ En 1981, il a considéré que le principe d'égalité devant la loi n'interdisait pas au législateur de différencier le traitement pénal dès lors que la différence de traitement était compatible avec l'objectif poursuivi et que les garanties aux justiciables étaient maintenues. Décision n°80-127 DC du 19-20 janvier 1981. En 1986, il a précisé qu'il était « *loisible au législateur compétent [...] de prévoir des règles différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, pourvu que ces différences ne soient pas injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales* ». Décision n°86-213 DC du 3 septembre 1986. On retrouve cette jurisprudence dans les décisions récentes du Conseil. Ainsi, dans sa décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004, il a précisé que si le législateur peut prévoir des mesures d'investigations spéciales pour constater les crimes et délits d'une gravité et d'une complexité particulière, d'en rassembler les preuves et de rechercher leurs auteurs, c'est sous réserve que « *les restrictions qu'elles apportent aux droits constitutionnellement garantis soient nécessaires à la manifestation de la vérité, proportionnées à la gravité et à la complexité des infractions commises et n'introduisent pas de discriminations injustifiées* ». BÜCK V., "Chronique de droit constitutionnel pénal", *op. cit.*

⁹⁰⁴ V. notamment les décisions n°2003-467 DC du 13 mars 2003, n°2004-492 DC du 2 mars 2004 et n°2005-532 DC du 19 janvier 2006. PRADEL J., "Les principes constitutionnels du procès pénal", *op. cit.* ; ARMAND G., "Que reste-t-il de la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ?", *RF const.*, n°65, 2006, pp. 37-72.

⁹⁰⁵ Par exemple, dans sa décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006 portant sur la loi relative au terrorisme qui autorise la mise en œuvre de dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé de données signalétiques des véhicules prenant des photographies de leurs occupants, le Conseil constitutionnel a précisé qu'« *eu égard aux finalités que s'est assignées le législateur et à l'ensemble des garanties qu'il a prévues, les dispositions contestées sont propres à assurer, entre le respect de la vie privée et la sauvegarde de l'ordre public, une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée* » (cons. 21). Parmi ces garanties, il retient le contrôle de l'autorité judiciaire sur les opérations de police judiciaire, l'effacement rapide des

sanction, la jurisprudence constitutionnelle suit le même chemin. Son effet de contrainte joue principalement en faveur du renforcement de la légalité et de la « *judiciarité* »⁹⁰⁶.

En pratique, ce contrôle de l'autorité judiciaire risque pourtant d'être plus qu'improbable, ou seulement formel⁹⁰⁷. C'est l'argument qu'a fait valoir la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son avis du 27 mars 2003 relatif à la loi n°2004-2004 du 9 mars 2004⁹⁰⁸. Le contrôle nouvellement effectué par le juge des libertés et de la détention sur les enquêtes est ponctuel, sans réelle possibilité de procéder à un examen exhaustif des dossiers complexes. S'agissant des procédures d'enquête dérogatoires, le contrôle du procureur de la République sur la qualification des faits est malaisé car dépendant des appréciations effectuées par la police lors du signalement téléphonique. Le même constat vaut pour les contrôles d'identité effectués par les forces de l'ordre. A ce sujet, la jurisprudence constitutionnelle a précisé qu'« *il revient à l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle et de vérification d'identité* »⁹⁰⁹. Pourtant, les populations les plus soumises à ce type de contrôles (marginaux, immigrés, etc.) disposent rarement de ressources (financières, sociales ou intellectuelles) suffisantes pour exercer un recours en justice contre un contrôle d'identité non fondé⁹¹⁰. Quant aux procédures quasi-répressives, le contrôle de l'autorité judiciaire est restreint, notamment parce que toutes les affaires ne sont pas portées à sa connaissance⁹¹¹. Le Conseil constitutionnel surestime donc amplement les pouvoirs de l'institution judiciaire. Malgré le risque d'émergence d'un

enregistrements si n'est pas mise en œuvre une procédure pénale ou douanière, l'accès au dispositif d'agents des services de la police et de la gendarmerie individuellement habilités. PRADEL J., "Les principes constitutionnels du procès pénal", *op. cit.* ; LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.*

⁹⁰⁶ DELMAS-MARTY M., *Les grands systèmes de politique criminelle*, *op. cit.*, pp. 351-352 ; ARMAND G., "Que reste-t-il de la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ?", *op. cit.*

⁹⁰⁷ LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.* ; ARMAND G., "Que reste-t-il de la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ?", *op. cit.*

⁹⁰⁸ C.N.C.D.H., "Avis sur l'avant-projet de loi portant sur l'adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité (adopté le 27 mars 2003)", in *Le procès pénal après la loi Perben II*, *op. cit.*, pp. 230-239 ; v. également LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.*

⁹⁰⁹ Décision n°93-323 DC du 5 août 1993.

⁹¹⁰ JOBART F., "Le banni et l'ennemi. D'une technique policière de maintien de la tranquillité et de l'ordre publics", *Cultures et Conflits*, n°43, 2001. Disponible sur Internet : <http://www.conflits.org> (consulté le 20 février 2006). La Commission nationale de déontologie de la sécurité ne leur sera que d'un faible secours. Elle n'a aucun pouvoir de sanction et les personnes doivent préalablement saisir un député ou un sénateur. LE ROUX B., "Sécurité et déontologie, la création d'une autorité administrative indépendante", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, 2001, pp. 143-151 ; BERNARD M.-J., "Déontologie de la sécurité intérieure", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZYNSKI M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, pp. 357-369.

⁹¹¹ En 1999, au sujet de la transmission des dossiers au ministère public, le Conseil d'Etat a précisé dans l'arrêt Solana qu'« *il appartient à [l'administration] d'aviser le procureur de la République des faits dont elle a connaissance dans l'exercice de ses attributions, si ces faits lui paraissent suffisamment établis et si elle estime qu'ils portent une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions dont elle a pour mission d'assurer l'application* ». Seuls les refus de transmission abusifs sont sanctionnés, lorsque l'administration commet une erreur manifeste d'appréciation. Dans certains domaines, le législateur a néanmoins placé l'administration dans une situation de compétence liée en l'obligeant à saisir l'autorité judiciaire. De nombreux exemples illustrent cependant le caractère formel du contrôle effectué par le parquet sur les administrations. C'est le cas en matière de transaction pénale, dans certains domaines techniques et complexes comme le droit pénal du travail ou encore pour la plupart des incidents disciplinaires en prison. BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 47 et s. ; BOUCHARD V., "Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail", *op. cit.* ; ROUBAUD S., "Sanctions disciplinaires et rôle des autorités judiciaires", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 404-406.

« *Etat d'exception permanent* »⁹¹², ses décisions pèsent modérément sur l'évolution des politiques de répression⁹¹³.

Il faut ajouter que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat ne participent pas toujours de bon gré à la constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale. Les juridictions ordinaires se réfugient encore derrière la théorie de la loi-écran, le principe de séparation des pouvoirs et l'interdiction des arrêts de règlement. Si leur considération pour les normes constitutionnelles est plus manifeste, elles se refusent à contrôler l'inconstitutionnalité des lois⁹¹⁴. La méconnaissance par les magistrats ordinaires de l'article 62 de la Constitution, qui les oblige à suivre les réserves d'interprétation du Conseil, est dénuée de toute sanction⁹¹⁵. En réalité, il y a donc une réception souveraine de la jurisprudence constitutionnelle⁹¹⁶. Au-delà, les magistrats de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat soutiennent parfois la stratégie répressive du législateur. Le Conseil d'Etat ne s'est pas opposé à la proclamation de l'état d'urgence en novembre 2005⁹¹⁷. Pour « *sauvegarder coûte que coûte les procédures* »⁹¹⁸, la Cour de cassation n'a pas hésité à restreindre le champ d'application des nullités⁹¹⁹, à limiter la portée du principe de loyauté de la preuve⁹²⁰ ou encore à renforcer les pouvoirs d'appréciation de la police en matière de garde à vue⁹²¹.

525. Les droits de l'homme comme instrument de légitimation de l'Etat. D'un point de vue philosophique, il convient de s'interroger sur l'effet de légitimation de l'Etat produit par la proclamation de droits fondamentaux. L'engagement des Etats démocratiques à

⁹¹² LAZERGES C., "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *op. cit.*

⁹¹³ BREEN E., *Gouverner et punir*, *op. cit.*, p. 105 et s.

⁹¹⁴ MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.*

⁹¹⁵ *Ibid.*

⁹¹⁶ Par exemple, dans un arrêt du 10 octobre 2001, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation n'a pas hésité à écarter l'interprétation du Conseil constitutionnel en ce qui concerne la responsabilité pénale du président de la République. Elle a affirmé « *que, si l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'attache non seulement au dispositif, mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire, ces décisions ne s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives et juridictionnelles qu'en ce qui concerne le texte soumis à l'examen du Conseil* ». BÜCK V., "Chronique de droit constitutionnel pénal", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°1, pp. 158-161 ; MOLFESSIS N., "La dimension constitutionnelle des libertés et droits fondamentaux", *op. cit.* ; BÜCK V., "Le conseil constitutionnel et les réformes pénales récentes", *op. cit.* ; BÜCK V., *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale*, *op. cit.*, p. 15 et s.

⁹¹⁷ *Supra* n°497.

⁹¹⁸ HERZOG-EVANS M., "Garde à vue : de l'interprétation souveraine des juges du fond à l'interprétation exclusive des OPJ", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 409-410.

⁹¹⁹ Le législateur, mais aussi la jurisprudence, ont progressivement limité l'impact des nullités de procédure, au point que J. PRADEL parle d'un « *étranglement des nullités* ». in "Notre procédure pénale défend-elle l'intérêt général ?", *op. cit.* ; "La célérité de la procédure pénale en droit comparé", *op. cit.* ; CASORLA F., "La célérité du procès pénal en droit français", *op. cit.* ; DANET J., "Brèves remarques sur la typologie et la mise en œuvre des nullités", *A.J. Pénal*, 2005, n°4, pp. 133-139 ; SAINT-PIERRE F., "Le véritable enjeu des contrôles juridictionnels de la légalité des procédures pénales : la « sûreté » des justiciables", *A.J. Pénal*, 2005, n°5, pp. 177-185.

⁹²⁰ Par exemple, dans l'affaire des « *paillotes* », la Chambre criminelle de la Cour de cassation a permis aux enquêteurs d'apporter une preuve obtenue illégalement à la double condition qu'elle ait été débattue contradictoirement et qu'elle ne soit pas la seule preuve présentée. En l'espèce, il s'agissait de l'enregistrement d'une conversation tenue par le préfet Bonnet avec un gendarme, et ce à son insu. Cass. crim., 13 octobre 2004, Bull. crim., n°243.

⁹²¹ Ainsi, dans un arrêt de la Chambre criminelle du 4 janvier 2005, la Cour de cassation a précisé que le placement en garde à vue « *relève d'une faculté que l'officier de police judiciaire tient de la loi et qu'il exerce, dans les conditions qu'elle définit, sous le seul contrôle du procureur de la République ou, le cas échéant, du juge d'instruction* ». Cass. Crim., 4 janvier 2005, Bull. crim., n°3. Dans ces termes, la Cour en vient à prohiber toute forme de contrôle *a posteriori* par le juge judiciaire pour apprécier la nécessité de ce placement. HERZOG-EVANS M., "Garde à vue : de l'interprétation souveraine des juges du fond à l'interprétation exclusive des OPJ", *op. cit.*

protéger les droits de l'homme est pour le moins ambivalent⁹²². Les mécanismes institués pour protéger les valeurs censées caractériser la démocratie prennent essentiellement la forme de garanties procédurales et ne portent guère sur la substance de la politique pénale. Ce « *consensus procédural* » ne s'interroge pas sur les fins ou sur les justifications de la peine, mais simplement sur les moyens ou la méthode à adopter⁹²³. « *Au stade de la création de la loi, la question du « comment punir ? », visant à gérer des stocks et des flux à l'intérieur du système de justice pénale, a largement pris le dessus sur celle du « pourquoi punir ? », renvoyant ainsi à l'arrière-scène la réflexion essentielle sur le sens, la place ou le rôle de l'intervention pénale comme mode de réaction sociale parmi d'autres* »⁹²⁴. En produisant une « *idéologie de la peine neutre* »⁹²⁵, cette quête infinie des « bonnes » procédures en vient à faire primer le « *juste* » sur le « *bien* »⁹²⁶. « *Au fond, la déculpabilisation de la violence qui était jadis assurée par des rituels collectifs l'est aujourd'hui par la procédure* »⁹²⁷. Le droit des droits de l'homme s'affirme alors comme un « *producteur de neutralité* »⁹²⁸. S'il évite que l'arbitraire régalien ne culmine, il donne à voir le pouvoir de punir sous un angle protecteur de la personne et occulte la question du renforcement de l'emprise pénale de l'Etat. Par son effet de légitimation, il laisse supposer que l'intervention des autorités répressives ne serait plus en elle-même problématique. La promotion du droit dans les prisons illustre ce paradoxe. Le plus souvent, cette opération aboutit à « *une apparence de droit ou, pire, à un ravalement de façade, une mise en forme legaliste – et par là une légitimation – des mécanismes d'exercice de la violence étatique, désormais « à visage humain »* »⁹²⁹. Dans le quotidien des établissements pénitentiaires, la promotion des droits de détenus ne peut être qu'un « *vœu pieux* » dès lors qu'ils « *sont promus comme appendice à une normativité carcérale qui ne peut qu'en dénier l'effectivité* »⁹³⁰. On mesure dès lors combien la proclamation des droits fondamentaux sert parfois le politique⁹³¹. Conçus pour restreindre l'arbitraire étatique, les droits de l'homme sont instrumentalisés par le pouvoir pour désamorcer toute critique quant au redéploiement de l'autorité punitive de l'Etat. Dans un Etat de droit, protecteur des libertés fondamentales, les mécanismes de répression ne sauraient être regardés avec suspicion. Il suffit d'observer le système pénal américain pour se convaincre du contraire⁹³². Aux Etats-Unis, de multiples recours sont ouverts aux justiciables, les pouvoirs y sont nettement séparés et l'indépendance des juges est assurée. Pourtant, ils connaissant une poussée répressive que l'on n'observe nulle part ailleurs.

⁹²² FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", *op. cit.*, p. 35.

⁹²³ PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, *op. cit.*, p. 142.

⁹²⁴ BARTHOLEYS F., "Les mutations du droit pénal", in MARY P. (dir.), *Le système pénal en Belgique*, *op. cit.*, p. 300.

⁹²⁵ PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, *op. cit.*, p. 144.

⁹²⁶ *Ibid.*, p. 193 et s.

⁹²⁷ *Ibid.*, p. 212.

⁹²⁸ *Ibid.*, p. 142.

⁹²⁹ REYNAERT P., "La prison entre immobilisme et mouvement perpétuel", in KAMINSKI D., KOKOREFF M. (dir.), *Sociologie pénale : système et expérience*, *op. cit.*, p. 239 ; CHANTRAINE G., "Le temps des prisons. Inertie, réformes et reproduction d'un dispositif institutionnel", *op. cit.*

⁹³⁰ KOKOREFF M., cité in *Ibid.*

⁹³¹ FROMENT J.-C., "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", *op. cit.*

⁹³² PECH T., "Neutraliser la peine", in GARAPON A., GROS F., PECH T., *Et ce sera justice*, *op. cit.*, p. 211.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

526. Conclusion. S'il convient d'éviter l'expression d'« Etat sécuritaire », sans doute trop connotée idéologiquement pour acquérir une portée explicative suffisante, celle d'Etat « *libéral-autoritaire* »⁹³³ semble désormais tout à fait convaincante. Soucieux de restaurer un Etat de sécurité, certains hommes politiques et des professionnels de la répression n'hésitent plus à dénoncer les excès de ce qu'ils nomment péjorativement le « *droit de l'homisme* »⁹³⁴. Tout procédé d'action publique serait légitime dès lors qu'il participe à détecter, punir et neutraliser les auteurs d'infractions pénales. Rivaux plus que complices, le « droit à la sécurité » et le « droit à la sûreté » ne bénéficient pas des mêmes attentions. Déjà, HOBBS indiquait que la sécurité ne peut être totale que si l'Etat est absolu et dispose d'un pouvoir illimité pour réprimer toutes les atteintes à la sécurité des biens et des personnes⁹³⁵. Les droits de l'homme, les principes constitutionnels ou encore les principes généraux du droit, en tant qu'ils constituent des limites à l'absolutisme du pouvoir d'Etat, créent indirectement les conditions d'une certaine insécurité⁹³⁶. « *Il faut alors admettre que la sécurité absolue des biens et des personnes ne sera jamais complètement assurée dans un Etat de droit. C'est le dilemme inscrit au cœur de l'application de la loi* »⁹³⁷.

⁹³³ FOESSEL M., "Légitimation de l'Etat. De l'affaiblissement de l'autorité à la restauration de la puissance", *op. cit.*, p. 248.

⁹³⁴ Pour un aperçu des critiques de magistrats vis-à-vis des instruments de protection des droits fondamentaux, v. notamment GUINCHARD S., "Menaces sur la justice des droits de l'homme et les droits fondamentaux de procédure", in *Justice et Droits fondamentaux*, Etudes offertes à J. NORMAND, Paris, Litec, 2003, pp. 209-218.

⁹³⁵ CASTEL R., *L'insécurité sociale*, *op. cit.*, p. 20 et s. ; FOESSEL M., "La sécurité : paradigme pour un monde désenchanté", *op. cit.*

⁹³⁶ *Ibid.*

⁹³⁷ *Ibid.*

CONCLUSION DU TITRE 1

527. Conclusion. Les représentations, les valeurs et les principes qui fondent la politique pénale se sont considérablement transformés. Des hommes politiques, des scientifiques, l'opinion publique et les médias réclament un surcroît de répression et une juste protection des victimes. A cet effet, l'Etat décuple sa puissance répressive sans que la question de la protection des droits et libertés fondamentaux soit suffisamment réfléchie. Peu importe l'efficacité de ce surinvestissement répressif, du moment que les pouvoirs publics assurent l'opinion de leur détermination à enrayer le crime et l'insécurité. Ce mouvement de politique criminelle manifeste la dérive d'une société qui ne parvient plus à penser les réponses au phénomène criminel autrement que sous le prisme de la peine. Chargée de réactiver la force des valeurs morales, la pénalisation devient un instrument de régulation d'un nombre croissant de comportements incivils et déviants. Est-ce pour autant le signe de l'ascension inéluctable d'un Etat pénal soucieux de la seule répression des infractions et des déviances ? Plutôt que d'y voir une stratégie étatique délibérée de normalisation des minorités ou des populations marginalisées, sans doute vaut-il mieux aborder cette évolution comme la conséquence de l'affaiblissement des processus informels de contrôle social. « *Un affaiblissement de la régulation sociale de type moral ou sociétal entraîne en effet, quasi –mécaniquement, un recours de plus en plus important à une régulation de type juridico-réglementaire dans sa forme et judiciaire-policier dans son application* »¹. En outre, la prévention conserve une place de choix. Depuis le début des années 1980, l'Etat français se singularise au plan international par sa politique de traitement social de la délinquance. S'il tend à se recentrer sur ses seules fonctions régaliennes, il s'appuie sur les collectivités locales, sur les associations ou plus récemment sur le secteur privé pour engager des programmes de prévention. Toutefois, si les politiques de lutte contre la délinquance ne sont ni seulement répressives, ni seulement étatiques, la métamorphose du modèle français de prévention depuis une dizaine d'années démontre que l'Etat diffuse et canalise des pratiques préventives qui contribuent à restaurer, sur un plan symbolique autant que pratique, son autorité, sa légitimité et son efficacité.

¹ LOUBET DEL BAYLE J.-L., "Vers une monopolisation policière du contrôle social ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, 2001, pp. 207-225.

TITRE 2

LES MUTATIONS DU MODELE FRANÇAIS DE PREVENTION

528. La diffusion d'un modèle préventif propre à consolider l'autorité symbolique et pratique de l'Etat. Aborder les politiques françaises de prévention de la délinquance est une opération délicate vu la confusion sémantique qui entoure la notion¹. Son étymologie indique qu'il s'agit d'« aller au devant de », de « devancer ». Prévenir un délit, c'est donc l'anticiper en utilisant diverses techniques pour l'empêcher de se produire². Une perspective extensive suppose d'y inclure les effets préventifs escomptés de la dissuasion pénale et des mesures d'action sociale³. La difficulté de cette conception « *totalisatrice* »⁴ est qu'elle fait perdre à la prévention toute spécificité⁵. D'où une approche restrictive excluant les mécanismes de la répression et les mesures sociales globales⁶. Les politiques de prévention sont assurément « *extrapénales* »⁷. En toute hypothèse, par simple souci de clarté, il convient d'écarter de l'analyse les mesures de répression précédemment évoquées. La question de l'insertion du champ de l'action sociale et plus spécifiquement de la politique de la ville est plus problématique, du moins dans le cadre d'une étude portant sur les politiques publiques. Il ne s'agit pas ici de définir la notion de prévention

¹ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 9.

² *Ibid.* ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 675.

³ Le professeur L. SHERMAN, chargé avec ses collaborateurs de l'Université du Maryland d'évaluer les programmes de prévention pour le compte du Congrès américain de 1997 à 2002, considère que tout moyen employé pour limiter l'apparition de crimes doit être considéré comme un moyen de prévention. SHERMAN L.W. et al., *Preventing crime : What works, what doesn't, what's promising*, Washington D.C., Ministère américain de la justice, 1997. Disponible sur internet : <http://www.preventingcrime.org/report/index.htm> (consulté le 20 mai 2000) ; SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", op. cit. ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 674 ; WELSH B.C., FARRINGTON D.P., SHERMAN L.W., MACKENZIE D.L., "What do we know about crime prevention ?", *Annales internationales de criminologie*, vol. 40, n°1-2, 2002, pp. 11-27. De même, le Conseil européen et la Commission européenne retiennent comme définition de la prévention « *toutes les mesures tant quantitatives que qualitatives, qui visent à faire diminuer la criminalité et le sentiment d'insécurité des citoyens, que ce soit directement, en décourageant les activités criminelles, ou par le biais de politiques et d'interventions destinées à réduire les facteurs criminogènes ainsi que les causes de la criminalité. Elle conjugue les actions menées par les pouvoirs publics, les autorités compétentes, les organes de justice pénale, les autorités locales et les associations spécialisées qu'ils ont créées en Europe, le secteur privé, les organisations bénévoles, les chercheurs et le public, avec le soutien des médias* ». Décision du Conseil du 28 mai 2001 instituant un Réseau européen de prévention de la criminalité, J.O.C.E. L153, 8 juin 2001 ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Prévention de la criminalité dans l'Union européenne, J.O.C.E. C92, 16 avril 2004 ; DELMAS-MARTY M., "Systèmes d'administration de la justice et prévention", *RD pén. crim.*, 1988, n°2, 1988, pp. 119-134.

⁴ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 673.

⁵ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 10.

⁶ Cette seconde conception emporte aujourd'hui l'adhésion du plus grand nombre de criminologues. Pour M. CUSSON, la prévention de la délinquance agglomère « *l'ensemble des actions non-coercitives sur les causes des délits dans le but spécifique d'en réduire la probabilité ou la gravité* ». *Ibid.* ; Selon R. GASSIN, « *la prévention s'entend de l'ensemble des mesures de politique criminelle, à l'exception des mesures d'intervention pénale, qui ont pour finalité exclusive, ou au moins principale, de limiter la possibilité de survenance d'un ensemble d'actions criminelles en les rendant impossibles, plus difficiles ou moins probables* ». in *Criminologie*, op. cit., p. 676. De même, H. BERKMOES et G.-L. BOURDOUX définissent la prévention « *comme un instrument utilisé par l'Etat pour mieux maîtriser la criminalité par l'élimination ou la limitation des facteurs criminogènes des facteurs criminogènes et par la gestion adéquate des facteurs de l'environnement physique et social qui engendrent des occasions favorables à la perpétration des délits* ». in "La prévention de la criminalité", *RD pén. crim.*, 1986, n°8-9-10, p. 736. V. également ROBERT P., "Introduction", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention à l'aune de la recherche*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 14 ; SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", *Rev. sc. crim.*, 1984, n°4, pp. 685-701.

⁷ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 54.

de la délinquance, mais bien les politiques prétendues telles. Depuis le début des années 1980, les pouvoirs publics privilégient des mesures sociales destinées à peser sur les facteurs étiologiques du crime, spécialement dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Il ne faut donc occulter la composante sociale du modèle français de prévention. Les mutations qui affectent les programmes de prévention sociale sont à la fois discrètes et considérables. S'ils se reproduisent quasi à l'identique depuis plus de vingt ans, quelques inflexions traduisent l'abandon d'une politique sociale d'émancipation au profit d'une stratégie de gestion des risques, de responsabilisation teintée de rappel à l'ordre, voire d'invisibilisation des populations problématiques (Chapitre 1). Depuis quelques années, des programmes d'un nouveau genre tendent à se généraliser. Les interventions correctives sur le milieu social et familial cèdent partiellement la place à des opérations de prévention chargées de restaurer la sécurité immédiate de la population et l'efficacité répressive de l'Etat. Ces dernières illustrent un glissement du modèle français de prévention. (Chapitre 2).

Chapitre 1

Une inflexion progressive des politiques de prévention sociale

529. Les traductions de la singularité du modèle français de prévention de la délinquance. Au début des années 1980, le gouvernement socialiste nouvellement nommé s'est fondé sur le registre de l'approche globale pour structurer le champ de la prévention de la délinquance. Son ambition consistait à lutter contre les facteurs étiologiques du crime sur tous les fronts, notamment en contrecarrant le processus de ségrégation urbaine, en améliorant la formation et l'intégration professionnelle des populations marginalisées, en occupant les jeunes désœuvrés pour qu'ils se détournent de la délinquance. Il s'agissait alors d'un véritable traitement social de la délinquance, dont la singularité faisait de la France un modèle au plan international. Ces politiques de prévention sociale se perpétuent depuis plus de vingt ans (Section 1). Cela étant, si leur philosophie n'a guère changé, des évolutions d'importance soulignent une inflexion certaine. Les pouvoirs publics concentrent leur attention sur les programmes jugés les plus efficaces. Ils ciblent davantage les groupes « à risque » et expérimentent de nouveaux procédés fondés sur une pédagogie de la citoyenneté et de la responsabilité. Cette stratégie de contraction des politiques de prévention sociale démontre une mise à distance des fondements initiaux du modèle français de prévention (Section 2).

Section 1- La reconduction d'un modèle de prévention sociale

530. Une politique de traitement social de la délinquance. Depuis plus de vingt ans, l'Etat français privilégie des politiques de prévention sociale dont l'ambition est de lutter contre les facteurs étiologiques du crime (§1). Engagés au rythme des émeutes urbaines, ces programmes sont pour la plupart indissociables de la politique de la ville (§2).

§1- Les propriétés de la prévention sociale

531. Définition de la prévention sociale. Parce qu'elle puise ses racines dans le croisement de plusieurs champs disciplinaires (psychanalyse, sociologie, psychopédagogie, psychosociologie), le corps de la doctrine de la prévention sociale, flou et éclaté¹, dessine « *les contours d'un objet fuyant et en perpétuel mouvement* »². D'après H. BERKMOES et G.-L. BOURDOUX, « *la prévention sociale comprend toutes les mesures qui ont pour objet d'éliminer ou de limiter les facteurs criminogènes. Elle se fonde sur la théorie étiologique de la criminalité et comprend des actions en matière de santé, d'éducation, de logement, d'emploi et de loisirs de la population. Cette prévention est étroitement liée à la politique socio-économique et culturelle d'un pays* »³. Parce qu'elle vise un très large

¹ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 33.

² *Ibid.*, p. 39.

³ BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", *RD pén. crim.*, 1986, n°8-9-10, pp. 733-777.

pan de l'activité sociale, il s'agit d'une prévention qualifiée d'extensive⁴. Deux orientations principales la caractérisent⁵. D'une part, elle se fonde sur « *une approche sociale visant à une modification des rapports sociaux* » (système d'éducation et d'insertion sociale des jeunes principalement)⁶. D'autre part, elle s'appuie sur « *une intervention précoce, approfondie et soutenue auprès des jeunes qui s'enlisent dans l'anti-socialité* »⁷. Elle se décline en trois niveaux : primaire, secondaire, tertiaire⁸. La prévention sociale primaire cherche à influencer sur les facteurs sociologiques généraux liés au bien-être social par des politiques de santé publique, d'emploi, d'éducation, de formation professionnelle ou de loisirs. La prévention sociale secondaire tente d'agir sur les facteurs psychosociologiques individuels pour combler, auprès des familles, les carences éducatives, scolaires ou culturelles affectant les mineurs. La prévention tertiaire vise le traitement individualisé d'enfants en conflit avec leur milieu familial ou le groupe social. A partir d'une conception pathologique de la délinquance, certaines approches, centrées directement sur les personnes, s'inspirent des méthodes cliniques⁹. D'autres s'appuient sur une perspective « *écologique* » ou structuraliste et font porter les interventions préventives sur les milieux jugés criminogènes : la famille, l'école, le quartier, le groupe de pairs¹⁰. En toute hypothèse, la prévention sociale se tourne vers la personne, qu'elle soit impliquée ou non dans un parcours délinquant, ou définie à partir de facteurs de risque¹¹.

532. La diffusion du modèle de prévention sociale aux Etats-Unis. Malgré l'insistance habituelle sur la singularité supposée du modèle français de prévention, les partisans de la prévention sociale se sont inspirés des expériences nord-américaines menées dans la première moitié du XX^e siècle. Dès les années Trente, les autorités de la ville de Chicago, séduites par la théorie écologique de C. SHAW, ont expérimenté un programme de prévention sociale au travers du « *Chicago Area Project* »¹². D'après ce criminologue, ce sont les circonstances sociales et économiques d'une zone géographique donnée (« *delinquency area* »), plutôt que la nature du groupe intéressé, qui structurent la personnalité criminelle et influent sur le taux de délinquance¹³. Le « *Chicago Area Project* » s'est donc attelé à transformer le milieu social, à organiser la communauté locale de façon à ce qu'elle traite elle-même ses difficultés. Le programme englobait des activités diverses : sports, clubs, occupations, musique, théâtre, entreprises civiques. Sous l'influence d'une nouvelle branche de la criminologie appliquée, la criminologie préventive, des programmes analogues ont essaimé dans la plupart des Etats américains au cours des années 1960. Parmi les plus réputés, le programme « *Mobilisation for Youth* », introduit dans un quartier de Manhattan, abordait simultanément les problèmes d'emploi, de formation professionnelle, d'instruction, d'habitat, d'organisation

⁴ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 673 ; SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 33.

⁵ PEYRE V., " Elément d'un débat sur la prévention de la délinquance", *Annales de Vaucresson*, vol. 1, n°24, 1986, pp. 8-13.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels. Stigmatisation ou bienveillance sociale ?*, Paris, L'Harmattan, février 2004, p. 25.

⁹ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 38.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 39.

¹² GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 640 et s. ; PINATEL J., *La société criminogène*, op. cit., p. 130.

¹³ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 166.

communautaire¹⁴. L'ambition était de lutter contre la pauvreté en développant les compétences professionnelles et les possibilités d'emploi des jeunes, la scolarisation et la participation de la communauté à la vie sociale et politique. Malgré l'ampleur des investissements financiers consentis, ces programmes n'ont pas tenu leurs promesses¹⁵. Les piètres résultats observés n'ont pas empêché la diffusion de la doctrine de la prévention sociale globale en France, sous l'influence notable du mouvement de la défense sociale nouvelle¹⁶.

533. La diffusion d'un modèle de prévention sociale en France. Les premières expériences de prévention sociale ont été formalisées par les professionnels des clubs et équipes de prévention¹⁷. Influencés par l'« *Area Approach* » américaine, mais sans disposer de budgets équivalents, les éducateurs ont tenté d'entrer en relation avec les jeunes des quartiers pauvres avant de les convier, dans une perspective d'accompagnement et de soutien, à participer à des activités sportives et de loisirs. Il s'agissait de faciliter leur insertion scolaire et professionnelle, de résorber les facteurs d'inadaptation liés à la famille, au quartier, au groupe de pairs¹⁸. Dès les années 1970, la croissance de la délinquance juvénile, l'absence d'évaluation scientifique et l'opposition des travailleurs sociaux à la création d'un métier d'éducateur de prévention alimentent un processus de désaveu des modes d'action des clubs¹⁹. Dénonçant ses insuffisances, notamment la faiblesse des moyens engagés par rapport aux politiques de répression, le rapport du Comité PEYREFITTE va relancer le débat sur la prévention de la délinquance. Pour les membres du Comité, il convenait de combattre « *les racines du mal* »²⁰ en modifiant l'urbanisme et le cadre de vie, en encourageant les mobilisations associatives, en stimulant la création d'emplois dans les quartiers défavorisés, en informant les familles en matière d'éducation, en favorisant la formation professionnelle des jeunes, etc. Ces propositions seront amplement reprises par le Comité national de prévention de la violence et de la criminalité dans son vaste programme d'action²¹. Suite aux premiers troubles de l'été 1981, la Commission des maires sur la sécurité présidée par G. BONNEMAISON adopte des conclusions similaires et prône une action volontariste à l'encontre des facteurs socio-économiques du crime²². Ses recommandations s'adressent

¹⁴ SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", *op. cit.* ; PINATEL J., *La société criminogène*, *op. cit.*, p. 131.

¹⁵ SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", *op. cit.*

¹⁶ *Supra* n°310 et s.

¹⁷ *Supra* n°59.

¹⁸ ROBERT P., RENOUDARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention à l'aune de la recherche*, *op. cit.*, pp. 191-205 ; CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, *op. cit.*, p. 76 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 647.

¹⁹ ROBERT P., RENOUDARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", *op. cit.* ; CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, *op. cit.*, p. 76 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 647 ; DUPREZ D., "Le modèle français de prévention de la délinquance : la recherche d'un second souffle", in HEBBERECHT P., SACK F. (dir.), *La prévention de la délinquance en Europe : nouvelles stratégies*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 61-82 ; ROBERT P., "Evaluer la prévention", *op. cit.*

²⁰ COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, *Réponses à la violence*, *op. cit.*, p. 160.

²¹ En 1980, son premier rapport s'est concentré sur la prévention de la délinquance des jeunes : réviser l'éducation au sein de la famille, revaloriser la famille au sein de la société, restaurer le sens civique à l'école, prévoir une meilleure insertion des jeunes dans la société (redéfinir l'orientation en milieu scolaire, offrir des facilités pratiques aux jeunes à la recherche d'un emploi), favoriser l'accès à l'emploi, améliorer le cadre de vie et l'environnement urbain (réhabilitation des grands ensembles, rénovation des quartiers anciens, création d'espaces de loisirs, de terrains de sport), amélioration des transports, développement de l'animation en faveur des jeunes (implication dans l'organisation de leurs loisirs, ouverture des équipements et adaptation aux mineurs marginalisés). in *Prévenir la violence*, Paris, La documentation française, 1980.

²² Les facteurs de délinquance énumérés par la Commission sont divers : « *conditions d'habitat et notamment surpeuplement et ségrégation dans certains immeubles, suroccupation de logement, difficultés d'insertion professionnelle et sociale, évolution des modes de vie familiaux, disparition de la vie sociale organisée durant la journée, absence de contrôle social*

à l'ensemble des composantes de l'action publique : amélioration des conditions de logement et d'urbanisme pour lutter contre la ségrégation spatiale, prévention de la toxicomanie et de l'alcoolisme, occupation des jeunes par les loisirs, amélioration de la formation professionnelle, etc. Le rapport de la Commission distingue deux types de prévention : l'une constituée par les politiques globales menées au niveau de l'Etat en matière de logement, de famille, d'éducation, etc. ; l'autre plus axée sur la délinquance en tant que telle et mise en œuvre au niveau local. A la même époque, deux autres rapports légitiment la dimension socio-préventive de l'action publique. Le rapport de B. SCHWARTZ sur l'insertion professionnelle des jeunes présente leur implication dans la délinquance comme le résultat de la misère sociale, économique, culturelle, psychologique, affective et/ou sexuelle²³. Il préconise de garantir à tous les jeunes une qualification professionnelle, une formation technique ouverte sur les professions émergentes (robotique, informatique), de revaloriser l'enseignement technique et l'apprentissage, d'opérer des discriminations positives en direction des jeunes non qualifiés, notamment les filles et les immigrés de seconde génération, de lier l'insertion professionnelle et l'insertion sociale, d'associer les jeunes à la vie de la cité et de créer un nouveau cadre de vie. H. DUBEDOUT, président de la Commission nationale de développement social des quartiers, recommande quant à lui des politiques d'aide au logement et de réhabilitation de l'habitat urbain²⁴.

534. Un relais au niveau international. Au sein des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, de multiples voix se sont élevées pour inciter les Etats à développer ce type d'approche²⁵. En 1980, le rapport du VI^e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants précise que compte tenu de l'accroissement des formes nouvelles et complexes de criminalité et des difficultés auxquelles se heurte l'administration de la justice pénale, la lutte contre la délinquance « *dépend avant tout des progrès réalisés dans le monde entier en ce qui concerne l'amélioration des conditions sociales et de la qualité de la vie* »²⁶. Pour les participants, les programmes de prévention devaient être coordonnés « *avec les stratégies de développement social, économique, politique et culturel* »²⁷. Lors du VII^e Congrès consacré au thème de la prévention du crime pour la liberté, la justice, la paix et le développement, les Etats ont adopté le Plan d'action de Milan dans lequel ils recommandaient une répartition équitable des fruits du développement, une résorption des facteurs criminogènes socio-économiques comme la pauvreté, les inégalités et le chômage²⁸. Dans une résolution adoptée le 29 novembre 1985 établissant les principes directeurs relatifs à la prévention du crime et à la justice pénale, ils ont insisté sur la nécessité de faire porter l'effort préventif dans des domaines tels que l'urbanisation, l'industrialisation, l'enseignement, la santé, la croissance démographique et les

dans les relations de quartier, pauvreté et marginalité de certaines catégories de population, aggravées par certains phénomènes comme la drogue, l'alcoolisme, multiplication des tentations liées à l'augmentation des biens disponibles, crise économique... » COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, op. cit., p. 31.

²³ SCHWARTZ B., *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris, La documentation française, 1981 ; SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 67.

²⁴ *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La documentation française, 1983.

²⁵ VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *Rev. sc. crim.*, 1982, n°4, pp. 813-819.

²⁶ Cité in MARY P., "Le programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 54-79.

²⁷ Cité in *Ibid.*

²⁸ ROUCHEREAU-CAMUS, "Le VII^e Congrès de Milan pour la prévention du crime et le traitement des délinquants", *R.I.C.P.T.*, 1986, n°1, pp. 95-113.

migrations, le logement et le bien-être social, et de « *réduire sensiblement les coûts sociaux directement ou indirectement liés à la criminalité et à la lutte contre la délinquance, en assurant la justice sociale, le respect de la dignité humaine, la liberté, l'égalité et la sécurité* »²⁹. Depuis lors, les Nations Unies ne se sont pas écartées de cette philosophie préventive. Dans les principes directeurs de Riyad définis lors du VIII^e Congrès au sujet de la prévention de la délinquance juvénile, les Etats ont encouragé un programme de prévention axé sur le bien-être des jeunes dès la petite enfance, la socialisation et l'intégration de tous les enfants par le biais de la famille, de la communauté, des groupes de pairs, de l'école et du monde du travail, l'assistance sociale et la sensibilisation des parents dans la prise en charge de leurs enfants, l'enseignement aux enfants des valeurs fondamentales de la société, la participation des jeunes à la vie de la cité, etc³⁰.

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont adopté la même approche. En 1982, à partir d'un rapport d'un comité d'experts chargé d'étudier la participation du public à la politique criminelle, le Conseil de l'Europe s'est déclaré favorable à des mesures préventives ayant pour ambition de s'attaquer aux racines de l'anti-socialité et de la délinquance³¹. Les Etats membres ont été conviés à développer des politiques dans les domaines de la famille, de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'urbanisme. A l'identique, dans une Résolution du 16 décembre 1993 sur la petite délinquance dans les agglomérations urbaines et ses liens avec la criminalité organisée³², le Parlement européen a précisé que « *la meilleure prévention de la criminalité réside dans une politique à l'égard des jeunes, sociale et scolaire de qualité conduite avec persévérance, ainsi que dans la restructuration et la revitalisation – à mener grâce à des actions de modernisation et à une meilleure programmation urbaine – des agglomérations urbaines* ».

535. Conclusion. Aujourd'hui encore, cette approche sociale de la prévention semble emporter l'adhésion des représentants politiques français, y compris des plus fidèles partisans de la « tolérance zéro ». Entre autres, N. SARKOZY a récemment déclaré, pour justifier la mise au point d'un plan national de prévention, « *que pour inscrire dans la durée le reflux de la violence et de la délinquance, il nous faut nous attaquer aux racines du mal, aux dysfonctionnements de notre société qui, s'ils ne la justifient en aucune manière, sont objectivement des causes de la violence* »³³. Cette adhésion explique le maintien de la plupart des programmes de prévention sociale engagés depuis le début des années 1980.

²⁹ Cités in MARY P., "Le programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", *op. cit.*

³⁰ Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Ryad), in Huitième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, *op. cit.*, p. 34 et s. ; MARY P., *Délinquant, délinquance et insécurité*, *op. cit.*, p. 566 et s.

³¹ VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *op. cit.*

³² J.O.C.E., C 20, 24 janvier 1994.

³³ Discours de N. SARKOZY lors d'une réunion des préfets le 20 juin 2005. Disponible sur Internet : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c1_le_ministre/c13_discours/2005_06_20_prefet (consulté le 20 septembre 2005).

§2- Les traductions du modèle français de prévention sociale

536. Une politique socio-préventive globale. Au début des années 1980, l'accession de la gauche au pouvoir s'est traduite par un vaste mouvement de renouvellement de la prévention sociale³⁴. Alors que les clubs de prévention focalisaient leur attention sur des groupes-cibles, avec pour conséquence la construction d'une clientèle assez éloignée de leurs objectifs initiaux, le gouvernement socialiste entend placer son action sous le registre de l'approche globale³⁵. La prévention doit englober l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, l'emploi, la rénovation des quartiers, l'habitat, les loisirs, etc³⁶. Ces orientations se sont maintenues. S'il n'est guère possible de procéder à une présentation exhaustive des actions de prévention engagées, plusieurs axes principaux se dégagent. Les pouvoirs publics relient à la politique de prévention les opérations de rénovation urbaine (A), les mesures de discrimination positive (B) et divers programmes de loisirs (C).

A. Les programmes de rénovation urbaine

537. Une politique de mixité sociale en trompe-l'œil. Depuis le début des années 1980, les programmes de démolition, de réhabilitation et de désenclavement des quartiers d'habitat social se succèdent au rythme des émeutes urbaines (1). Ils n'ont guère permis d'enrayer ces explosions de violence, en témoignent les émeutes du mois de novembre 2005. Leurs insuffisances et leurs défaillances sont telles qu'ils sont incapables de renverser le processus de ségrégation urbaine (2).

1- Les programmes

538. Les programmes de requalification urbaine engagés dans les années 1980 et 1990. Dès les premières échauffourées dans les quartiers d'habitat social, le gouvernement s'est décidé à opérer un remodelage des quartiers marginalisés. Une fois installée, la C.N.D.S.Q.³⁷ va financer la réhabilitation de logements, l'aménagement des espaces extérieurs, la démolition de certains immeubles, la création de chemins piétonniers, l'amélioration des dessertes de transports en commun³⁸. En 1983, sous la houlette d'urbanistes et d'architectes parmi lesquels R. CASTRO, le gouvernement installe la mission « Banlieues 89 »³⁹, avec pour mission de financer le désenclavement, la restructuration et l'embellissement des quartiers⁴⁰. La même année, il introduit des programmes locaux de l'habitat (P.L.H.) dont la fonction est de combattre la ségrégation sociale, de promouvoir un développement urbain équilibré assurant la mixité sociale et

³⁴ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 648.

³⁵ DUPREZ D., "Le modèle français de prévention de la délinquance : la recherche d'un second souffle", *op. cit.*

³⁶ ROBERT P., RENOUARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", *op. cit.*; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 678.

³⁷ *Supra* n°148.

³⁸ DUBEDOUT H., *Ensemble, refaire la ville*, *op. cit.*, p. 19 et s.

³⁹ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, *op. cit.*, p. 381 et s.

⁴⁰ 220 projets sont financés en 1984 et 170 les années suivantes. En 1985, la mission a distribué 136 millions de francs (20.73 M€). *Ibid.*, p. 429.

de favoriser la mobilité résidentielle⁴¹. Dans un premier temps, les pouvoirs publics privilégient la résorption de l'habitat insalubre en procédant à la démolition des cités d'urgence, des foyers d'hébergement provisoires et des cités de transit. Les premières tours et barres construites dans les années 1960 disparaissent entre 1983 et 1986 dans la périphérie parisienne et lyonnaise (aux Minguettes à Vénissieux, aux Mureaux et à la Courneuve)⁴². 1363 logements sont détruits entre 1979 et 1988⁴³. En 1990, la D.I.V. lance l'opération de rénovation « 400 quartiers dans 300 villes » à l'aide d'un budget de plus de 4 milliards de francs (0.6 Md €)⁴⁴. 75 000 logements bénéficient de travaux de réhabilitation⁴⁵. Avec les financements de la Caisse des dépôts et consignations, la D.I.V. et l'Union nationale des H.L.M. (U.N.F.O.H.L.M.) engagent sur cinquante quartiers le programme « développement solidarité » qui prend la forme d'opérations de restructuration urbaine, de réaménagements, d'implantations d'activités, de services et d'emplois, de diversification du peuplement⁴⁶.

Suite aux émeutes de Vaulx-en-Velin en 1990, l'idée d'en finir avec les grands ensembles se confirme aux Assises de Bron⁴⁷. Le nouveau ministère de la Ville s'engage dans des programmes de démolition d'envergure⁴⁸. Lors du vote de la loi « Besson » du 31 mai 1990, les pouvoirs publics se fixent trois priorités : faciliter un meilleur accès au parc social pour les populations défavorisées, rééquilibrer le peuplement en favorisant la mixité sociale, établir une gestion de proximité garantissant les meilleures conditions possibles de cohabitation entre les ménages⁴⁹. Si cette loi devait favoriser une meilleure répartition des logements sociaux, les décrets d'application ont été signés tardivement et la loi sera progressivement vidée de son contenu par une série d'amendements votés après l'échec de la gauche en 1993⁵⁰. Dans le même temps, une loi d'orientation pour la ville est votée le 13 juillet 1991 dans l'objectif d'assurer « à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation »⁵¹. Quelques années plus tard, en 1994, cette idée de solution physique aux problèmes des banlieues sera relancée sur treize sites au travers des grands projets urbains (G.P.U.) destinés à financer, avec une enveloppe budgétaire de 250 millions de francs sur cinq ans (38.1 M€), des travaux d'aménagement d'ampleur importante (démolition d'immeubles, désenclavement routier, implantation d'espaces verts, réalisation d'équipements publics)⁵². Le processus de démolition ira en s'accéléralant. Depuis 1988, environ 5000 logements sociaux ont été démolis chaque année, dont un quart en Ile-de-France⁵³. Les réhabilitations ont concerné 144 000

⁴¹ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes, P.U.R., mai 2004, p. 165 et s.

⁴² VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 181.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 649.

⁴⁵ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 40.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 42.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Cette loi a instauré des Protocoles d'occupation du patrimoine social, des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et un fonds de solidarité logement (F.S.L.) visant à augmenter l'offre et faciliter l'accès au logement pour les plus démunis. Elle a permis au préfet d'exercer son droit de préemption sur des terrains vacants dans les communes accueillant moins de 20% de H.L.M. Deux solutions s'offraient alors à la commune : verser à un organisme habilité une participation à la diversité de l'habitat en se déchargeant de biens fonciers ou s'engager dans la construction sociale. CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 32 et s.

⁵⁰ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 44.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 81 et s.

⁵³ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 181.

logements en moyenne au cours des années 1990⁵⁴. Au-delà, ces politiques visent l'infrastructure et les transports. La plupart des quartiers sensibles sont éloignés voire séparés physiquement des centres par différents obstacles (rivières, voies rapides, chemins de fer, etc.), donc mal connectés aux centres urbains⁵⁵. Pour désenclaver les quartiers en termes de transports, les pouvoirs publics ont organisé des dessertes plus régulières, créé de nouveaux services et institué des grilles tarifaires liées aux conditions de ressources⁵⁶.

539. L'accélération des opérations de rénovation urbaine depuis 2000. A la fin des années 1990, le gouvernement dirigé par L. JOSPIN accélère les opérations de réhabilitation et de démolition. Lors du C.I.V. du 14 décembre 1999, il annonce la mise en place d'un programme national de renouvellement urbain (P.N.R.U.) remplaçant les G.P.U. par cinquante grands projets de ville (G.P.V.). Si, dans l'idée de C. BARTOLONE, alors ministre délégué à la ville, il n'était pas uniquement question d'urbanisme, les G.P.V. se sont concentrés sur la restructuration du bâti, le traitement des centres commerciaux et la requalification des espaces extérieurs⁵⁷. Le P.N.R.U. ambitionnait de démolir 150 000 logements entre 2000 et 2010⁵⁸. Le nombre de démolition est passé de 6000 logements en 1999 à 15 000 en 2002⁵⁹. Le Parlement adopte par ailleurs la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (S.R.U.). Elle introduit une disposition coercitive visant à obliger les communes déficitaires en logements sociaux (moins de 20%) à rattraper leur retard⁶⁰. Les collectivités locales qui s'y refusent sont sanctionnées à hauteur de 150 euros par logement social manquant, avec un plafonnement équivalent à 5% des dépenses de fonctionnement de la commune.

Après les élections présidentielles de 2002, cette politique sera reconduite par le nouveau ministre de la ville, J.-L. BORLOO. Dans la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, puis la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, le gouvernement s'est engagé, pour la période 2004-2011, à faire construire 250 000 logements locatifs sociaux, à en réhabiliter 400 000 et à en démolir 250 000. Les crédits consacrés par l'Etat à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine sont fixés à quatre milliards d'euros pour la période considérée. Récemment, la loi n°2006-876 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement l'a prolongé pour la période 2011-2013 et lui a consacré un milliard d'euros supplémentaires⁶¹. C'est à l'A.N.R.U.⁶² qu'il appartient de sélectionner et de financer les projets d'aménagement urbain, de réhabilitation, de démolition et de construction de logements sociaux, de création ou de réhabilitation

⁵⁴ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2004, p. 109.

⁵⁵ En 1990, selon les chiffres de l'I.N.S.E.E., 83% des quartiers étaient longés par des voies rapides ou des grandes routes nationales, 13% traversés et 30% bordés par une autoroute. Si 70% de ces zones étaient traversées par des lignes de chemins de fer, 40% d'entre elles disposaient d'une gare. VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 131 ; THISSE J.-F., WASMER E., ZENOU Y., "Ségrégation urbaine, logement et marché du travail", in FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 161.

⁵⁶ Cité in FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 71.

⁵⁷ STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, P.U.F., mai 2005, p. 14.

⁵⁸ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 181.

⁵⁹ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 109.

⁶⁰ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, op. cit., p. 157 et s. ; CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 44 et s.

⁶¹ J.O. n°163 du 16 juillet 2006, p. 10662 et s.

⁶² *Supra* n°265.

d'équipements publics, de réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, d'ingénierie, de relogement. En principe, l'Agence doit suivre la règle du « un pour un » : un logement social reconstruit pour un logement social détruit. Elle doit consacrer 70% de son budget à la rénovation de 188 quartiers, ceux qui concentrent les plus grandes difficultés sociales et économiques⁶³, 20% à 200 autres quartiers confrontés à d'importantes difficultés⁶⁴. Au 1^{er} mai 2006, 112 conventions étaient signées au sujet de 201 quartiers (dont 92 prioritaires)⁶⁵. 183 projets, portant sur 315 quartiers (dont 131 quartiers prioritaires), sont passés en comité d'engagement et 253 projets sont étudiés à l'heure actuelle. Ces projets visent la création de 78 600 logements sociaux, 81 000 démolitions, 165 000 réhabilitations⁶⁶. Lors du C.I.V. du 9 mars 2006, le gouvernement a demandé à l'A.N.R.U. d'instruire les dossiers dans un délai n'excédant pas un an pour accélérer le démarrage effectif des travaux⁶⁷. Il l'a autorisée à avancer 5% à 10% des subventions pour les projets qui font l'objet d'un accord de principe. Malgré les investissements consentis, ces programmes présentent de faibles résultats, si ce n'est des effets pervers.

2- Les limites

540. La permanence des difficultés socio-économiques des habitants de la géographie prioritaire. Les différents programmes de rénovation des quartiers ne sont pas parvenus à améliorer les conditions de vie des habitants de la géographie prioritaire, ni d'ailleurs à établir une réelle mixité sociale. Alors que la précarité gagne du terrain, le nombre de logements construits en zone urbaine sensible (Z.U.S.) n'a progressé que de 1.6% de 1990 à 1999⁶⁸. Comparativement aux 120 000 logements construits pour la seule année 1971, 43 000 logements seulement sont sortis de terre en 1999⁶⁹. Au regard de l'évolution démographique et sociologique (décohabitations, divorces, etc.), la demande potentielle serait de 320 000 logements à construire entre 2000 et 2004 et de 290 000 de 2005 à 2009⁷⁰. Alors que l'éloignement du centre augmente les coûts de transport, la fréquence des bus reste insuffisante et leurs horaires notoirement inadaptés au rythme des ouvriers et des employés⁷¹. Les sociologues, les géographes, les économistes comme les urbanistes insistent sur le taux plus important de chômeurs, d'étrangers, de familles monoparentales, etc. En 2002, les ménages pauvres représentaient 26.5% des ménages résidant en Z.U.S., contre 10% dans le reste de l'espace urbain⁷². Parmi les ménages

⁶³ Il s'agit des quartiers situés dans les zones de redynamisation urbaine de plus de 4000 habitants dans les Z.U.S. de plus de 9000 habitants et les quartiers non classés en ZUS mais ayant antérieurement bénéficié d'un G.P.V.

⁶⁴ Programme n°202 relatif à la rénovation urbaine, Projet de loi de Finances 2006. Disponible sur Internet : <http://www.minefi.gouv.fr> (consulté le 8 mai 2006).

⁶⁵ Ainsi, à Nantes, une convention a été signée avec l'A.N.R.U. le 18 décembre 2004 au sujet du quartier Malakoff où vivent 4 100 habitants et qui comprend 1640 logements sociaux. Pour un coût total de 124 millions d'euros (31 millions financés par l'A.N.R.U.), le programme prévoit la construction de 300 logements, la réhabilitation et la résidentialisation d'environ 500 logements, la démolition de 294 logements. Il prévoit également la création de nouvelles voiries, d'un collège, d'une école et d'une piscine, le franchissement des voies ferrées, une amélioration de l'offre de transport en commun et la requalification du centre social.

⁶⁶ A.N.R.U., *La lettre de la rénovation urbaine*, Janvier 2006, n°4.

⁶⁷ Relevé des décisions du C.I.V. du 9 mars 2006 disponible sur internet : <http://www.ville.gouv.fr> (consulté le 10 mai 2006).

⁶⁸ OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2004*, Paris, éd. de la D.I.V., 2005, p. 67.

⁶⁹ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 109.

⁷⁰ OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2004*, op. cit., p. 223.

⁷¹ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 146.

⁷² OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2004*, op. cit., p. 211.

nouvellement installés en Z.U.S., 34% vivaient sous le seuil de pauvreté⁷³. En 1999, les données issues du recensement soulignaient la permanence d'une sur-représentation des familles monoparentales (14.9% contre 7.2% dans la population générale)⁷⁴, des familles nombreuses (13.3% contre 5%)⁷⁵, des jeunes de moins de 20 ans (31.5% contre 24.6%), des personnes d'origine étrangère (18.3% contre 7.4%)⁷⁶. Cumulant les handicaps, ces zones souffrent d'une faible attractivité⁷⁷.

541. L'accélération du processus de ségrégation urbaine. Si de nombreux scientifiques se refusaient à parler de « ghettos » au début des années 1990, et ce pour éviter une comparaison malheureuse avec les quartiers américains, ce qualificatif se diffuse amplement⁷⁸. Deux attributs permettent de définir un ghetto⁷⁹. D'une part, ce sont des zones ou des quartiers pauvres qui cumulent des taux de chômage élevés, un faible niveau de capital humain, peu d'opportunités économiques et qui appartiennent à des agglomérations urbaines ou à des régions plus prospères. D'autre part, ces zones se différencient par leur homogénéité ethnique, culturelle ou religieuse. Au regard de ces éléments de définition, les grands ensembles français ne sont pas des ghettos au sens historique et étymologique du terme⁸⁰. S'il existe bien un processus de ghettoïsation, tout rapprochement avec les ghettos américains reste hasardeux car ces derniers sont beaucoup plus détériorés, plus homogènes socialement et culturellement⁸¹. Si l'on constate une concentration des ménages d'origine non métropolitaine dans les quartiers les plus sensibles, les logiques de fermeture territoriale sur des bases identitaires restent presque partout à l'état embryonnaire⁸². Plus encore, il n'y a pas de ségrégation au sens premier du terme, c'est-à-dire de mise à distance et de séparation physique intentionnelle⁸³. Il ne s'agit pas pour un groupe dominant de mettre volontairement à l'écart des groupes marginalisés du fait de leur couleur de peau, de leur origine ou de leur religion.

Cela étant, l'inégale distribution des groupes sociaux dans l'espace urbain accompagne un processus de division sociale des villes⁸⁴. Sous l'effet d'une concentration spatiale des inégalités, les agglomérations urbaines retranscrivent avec précision la hiérarchie sociale⁸⁵. Si les situations de mélanges sociaux sont prédominantes, un processus de dualisation sociale sépare les deux extrêmes que sont les cadres et les classes populaires⁸⁶. Si les pauvres ne sont pas systématiquement plus pauvres, ils sont de plus en

⁷³ *Ibid.*, p. 224.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 39.

⁷⁶ Cette sur-représentation des personnes étrangères ne s'explique pas simplement par le fait qu'elles cumulent les handicaps précédemment décrits (famille nombreuse ou monoparentale, pauvreté, etc.). A niveau de vie comparable et à structure familiale semblable, les ménages dont la personne de référence est étrangère ont plus de chance de résider en Z.U.S. (écart de 11 points). *Ibid.*, p. 31 et s.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 207 et s.

⁷⁸ DUBET F., "Penser la crise des banlieues. Que peuvent-les sciences sociales ?", *op. cit.* ; MAURIN E., *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004.

⁷⁹ THISSE J.-F., WASMER E., ZENOU Y., "Ségrégation urbaine, logement et marché du travail", *op. cit.*, p. 156.

⁸⁰ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 125 et s. ; VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, *op. cit.*, p. 124 et s.

⁸¹ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 131 et s.

⁸² VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, *op. cit.*, p. 125.

⁸³ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 22.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 43 et s.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*, p. 125 et s.

plus « *ensembles* »⁸⁷. Dans une recherche d'« *entre-soi* »⁸⁸, les plus aisés sont portés à fuir les plus démunis et participent, même involontairement, à la dégradation des conditions de vie de ces derniers⁸⁹. Certains vont jusqu'à s'isoler en s'installant, à l'image des *gated communities* américaines, dans des enclaves résidentielles fermées⁹⁰. L'urbain permet et organise la séparation des classes sociales. « *Il les exile, les tient à distance, disposant une forme de sécurité adaptée à chacune : police visible et rassurante dans les centres, rondes régulières dans le péri-urbain, brigades anti-criminalité dans les cités, tandis qu'un contrôle permanent dans les transports entre ces territoires joue le rôle d'une douane plus ou moins discrète...* »⁹¹. Une conception médiane de la ségrégation s'impose⁹². Elle œuvre à l'inégale distribution résidentielle des groupes sociaux dans l'espace et génère des effets ségrégatifs, même si cet objectif n'est pas recherché ou affiché en tant que tel⁹³. Qui plus est, nombre d'observateurs s'inquiètent de la dimension ethnique du processus de ségrégation⁹⁴. Les commissions d'attribution du logement social contribuent, volontairement ou non, à une ethnicisation de l'espace urbain et ce pour différentes raisons, allant des calculs de paix sociale (par exemple les harkis qu'on isole des algériens) à une politique non dite de préférence nationale, en passant par une gestion électoraliste à base ethnique de l'octroi de logements⁹⁵. Dans certaines communes, les personnes de même origine sont systématiquement regroupées (centre ville alloué préférentiellement aux français « de souche », regroupements sur la base des origines nationales)⁹⁶. « *En clair, les logiques de ghettos et de communautarisation se construisent aussi, et sans doute surtout, par ceux-là mêmes qui l'érigent en péril pour la République* »⁹⁷. Si le programme de rénovation urbaine engagé depuis 2003 atteste l'ambition gouvernementale de renverser cette logique ségrégative, force est de constater qu'une politique essentiellement axée sur la question de l'urbain est peu à même, du moins telle qu'elle opère, d'atteindre le but initialement fixé.

⁸⁷ DUBET F., "Penser la crise des banlieues. Que peuvent-les sciences sociales ?", *op. cit.*; VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, P.U.F., 2001, p. 54 et s.

⁸⁸ DONZELOT J., "La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification", *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 14-39.

⁸⁹ Par un phénomène de péri-urbanisation, les classes moyennes se réfugient dans les communes rurales avoisinant les grandes agglomérations. Les centres connaissent quant à eux depuis le milieu des années 1990 un phénomène de gentrification par lequel la population cultivée investit les centres anciens. DONZELOT J., *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006, p. 35 et s.

⁹⁰ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes, P.U.R., avril 2005.

⁹¹ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, *op. cit.*, p. 54.

⁹² MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 24.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans : Emeutes, jihadisme et dépolitisation*, *op. cit.*, p. 23 ; LAGRANGE H., OBERTI M., "Intégration, ségrégation et justice sociale" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, *op. cit.*

⁹⁵ C'est ainsi que l'on met les familles maghrébines, qui votent majoritairement à gauche, dans les quartiers traditionnellement acquis à ces partis pour conforter leur base électorale et éviter de déstabiliser les fiefs traditionnels de la droite. *Ibid.*

⁹⁶ Par exemple, l'Office H.L.M. de Saint-Etienne a été accusé en juillet 2005 de fichage ethnique par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (M.I.I.L.O.S.). Il ciblait les attributions de logements selon l'origine ethnique des demandeurs. "L'Office HLM de Saint-Etienne accusé de fichage ethnique, affirme vouloir rééquilibrer le peuplement", *Le Monde*, 22 février 2006.

⁹⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans*, *op. cit.*, p. 24.

542. La prédominance de l'urbain sur les questions économiques et sociales. Avec la rénovation urbaine, la politique de la ville ne s'adresse plus aux habitants mais à l'espace appréhendé en lui-même comme un problème ou un handicap⁹⁸. Pour résorber les difficultés qui se manifestent dans ces quartiers, il suffirait de les faire disparaître. La question de l'insécurité n'est pas absente de ces réflexions. A partir d'une lecture « *physique* » des causes de la délinquance⁹⁹, les pouvoirs publics reprennent à leur compte les analyses d'observateurs qui voient dans la dispersion des habitants un moyen de supprimer les foyers de délinquance¹⁰⁰. Au-delà, ils l'envisagent comme une réponse aux communautarismes qu'ils associent aux regroupements des minorités ethniques. Cette nouvelle prédilection pour l'urbain manifeste une rupture par rapport à la politique de la ville des années 1980, dont l'ambition initiale consistait à porter de concert la requalification physique des lieux et la promotion économique et sociale de leurs habitants¹⁰¹. On assiste à une dissociation entre l'investissement sur le cadre bâti, mis en œuvre dans le cadre d'une procédure re-centralisée, et les interventions à caractère social qui sont renvoyées vers les politiques de droit commun ou laissées à la discrétion des collectivités locales¹⁰². A l'origine, c'est la confiance dans les potentialités des habitants qui prédominait dans les opérations de développement social des quartiers. Cette confiance a laissé place à un sentiment de défiance envers ces mêmes personnes, en raison de leurs carences et/ou de leurs difficultés d'intégration, « *comme si l'on n'imaginait de solution aux problèmes qu'ils posent qu'à proportion de leur dispersion dans un ensemble territorial plus étendu où les classes moyennes revenues exerceraient sur eux un effet d'entraînement seul capable de venir à bout de leur inertie comme de leur propension épisodique à la violence* »¹⁰³.

Cette vision organiciste de la ville, qui procède à une lecture urbaine de la crise sociale en termes de symptômes et de solutions, est quelque peu sommaire. En Angleterre et aux Etats-Unis, des émeutes urbaines bien plus intenses se sont produites dans des contextes urbains n'ayant rien à voir avec les grands ensembles français, notamment dans des zones pavillonnaires¹⁰⁴. En France, les émeutes du début des années 1990 se sont

⁹⁸ ESTEBE P., "Les quartiers : une affaire d'Etat, un instrument territorial", in LASCUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, op. cit. ; DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 25 ; LELEVRIER C., "Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ?", *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 65-77.

⁹⁹ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 17.

¹⁰⁰ P. JUHEM considère ainsi que « *la dispersion des habitants tend à diminuer la densité de la sociabilité adolescente masculine dans la cité, c'est-à-dire le nombre des jeunes susceptibles de participer à la « culture de rue », mais aussi l'économie de leur rivalité virile ostentatoire. En abaissant l'intensité de la concurrence locale, on diminue le niveau nécessaire de violence pour s'y imposer* ». in "« Civiliser » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence dans les quartiers populaires", op. cit.

¹⁰¹ « *Après avoir longtemps tenté de restaurer la vie communautaire par la formation d'animateurs sociaux, les maisons de quartier et l'implantation de services publics, les responsables de la politique de la ville ont cru retrouver dans l'urbanisme technocratique, la solution aux maux qu'ils lui attribuaient* ». CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 32 ; EPSTEIN R., "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, décembre 2005, pp. 96-111.

¹⁰² EPSTEIN R., "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", op. cit. Le président du comité d'évaluation et de suivi de l'A.N.R.U., Y. SABEG, s'est inquiété de cette dérive dans un communiqué de presse du 29 novembre 2005. Il a interpellé l'A.N.R.U. « *sur les inquiétudes croissantes que suscite la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain. L'agence ne peut pas s'en tenir seulement à l'immobilier et aux constructions. Démolir, reconstruire, rénover, équiper, désenclaver les quartiers est essentiel mais ne suffit plus. Le plan national de rénovation urbaine doit être le moteur de la politique de la ville. Le rôle de l'ANRU doit être d'engager les élus locaux à mettre les parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants au cœur des projets de rénovation urbaine... Rappelons avant tout que la rénovation urbaine ne peut se faire sans l'implication des principaux intéressés : les locataires, propriétaires et associations* ». Cité in DALLIER P., KAROUTCHI R., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine*, Rapport du Sénat n°456, juillet 2006, p. 16-17. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr> (consulté le 2 août 2006).

¹⁰³ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 63.

¹⁰⁴ MACE E., "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", op. cit.

produites au Mas du taureau à Vaulx-en-Velin, quartier pourtant présenté comme la vitrine des opérations de réhabilitation. La réfection du bâti ne peut suffire quand la situation sociale des habitants et leur niveau de concentration restent inchangés¹⁰⁵. Les problèmes urbains ne puisent pas leur racine première dans le spatial, c'est-à-dire dans la structure territoriale de la ville, mais dans la sphère du social¹⁰⁶. Dès lors, « *ce n'est pas en rendant moins visible spatialement la crise sociale qu'on y apportera une réponse* »¹⁰⁷. En outre, le constat d'échec porté sur la politique sociale de la ville, mesuré à partir des écarts entre le « quartier » et le reste de la ville, mérite d'être relativisé. En attribuant la persistance de ces écarts à l'inefficacité de l'action publique, il mésestime les dynamiques de mobilité qui pourraient expliquer l'accroissement de la concentration des problèmes¹⁰⁸. Il n'est pas impossible que la paupérisation résulte d'une politique de développement social réussie¹⁰⁹. Lorsqu'elle permet aux habitants d'engager un parcours d'insertion et de promotion sociale, ceux-ci quittent généralement le parc social pour un autre type de logement dans un environnement plus valorisé. Ils sont alors remplacés par des ménages un peu plus pauvres, pas seulement parce que ces sites sont dévalorisés, mais parce que, dans leur ensemble, les demandeurs de logement social ont des revenus de plus en plus faibles. En réalité, les quartiers d'habitat social demeurent ce qu'ils ont toujours été, un lieu de passage transitionnel dans l'attente, parfois illusoire, d'une ascension sociale génératrice de mobilité urbaine¹¹⁰.

543. Les non-dits de la mixité sociale : une stratégie d'« invisibilisation » des populations marginalisées. Les opérations de requalification des quartiers s'appuient sur une philosophie explicite, celle de la mixité sociale¹¹¹. Cette idéologie s'adosse à « *une sorte d'illusion originelle* », celle de l'impact supposé de la forme urbaine sur la société¹¹². Trois vertus sont attribuées à la mixité résidentielle¹¹³. La présence de groupes sociaux favorisés contribuerait à l'insertion des populations marginalisées en les encourageant à adopter des comportements plus normalisés. Elle favoriserait la régulation des conflits et des comportements déviants en cassant les formes de cultures propres à ces territoires, nées de la concentration des populations pauvres et surtout immigrées. Elle concrétiserait le principe de l'égalité des chances entre des citoyens ayant accès aux mêmes services, aux mêmes équipements, aux mêmes emplois¹¹⁴. Ses qualités apparentes expliquent qu'elle soit devenue un leitmotiv incontournable depuis vingt ans¹¹⁵. Conçue comme l'antidote du ghetto, « *la simple image de la mixité suscite une série de représentations positives permettant d'exorciser, d'un coup, les vieux démons du communautarisme* »¹¹⁶.

¹⁰⁵ JUHEM P., "« Civiliser » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence dans les quartiers populaires", *op. cit.*

¹⁰⁶ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 217.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ LELEVRIER C., "Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ?", *op. cit.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, *op. cit.*, p. 25 ; MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 121 et s.

¹¹² MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, *op. cit.*, p. 123.

¹¹³ LELEVRIER C., "Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ?", *op. cit.*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, *op. cit.*, p. 185 ; DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, *op. cit.*, p. 77 et s.

¹¹⁶ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, *op. cit.*, p. 185.

Plus on parle de mixité, moins elle paraît pourtant se réaliser, lorsqu'elle ne se retourne pas contre ceux qui sont déjà les plus discriminés¹¹⁷. La loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 permet, au nom de la mixité sociale, de refuser l'attribution d'un logement social¹¹⁸. C'est pour éviter la constitution de ghettos que les commissions d'attribution des logements sociaux rejettent les familles qui présentent des caractéristiques socialement stigmatisées (origine étrangère, analphabétisme, chômage de longue durée, polygamie, etc.). Plus subtilement, rendre les quartiers attractifs aux yeux des classes moyennes suppose, en remplacement des grands ensembles, l'ajout de nouveaux types d'habitat qui sont hors d'accès pour la plupart des habitants des cités, notamment des maisons individuelles en accession à la propriété¹¹⁹. De ce fait, les familles défavorisées sont bien souvent la cible des démolitions quand les petits ménages salariés profitent des reconstructions¹²⁰. Quant au relogement des résidents des immeubles démolis, les ménages ayant des revenus à peu près stables et peu d'enfants sont plus facilement accueillis par les organismes H.L.M. des communes voisines¹²¹. Ceux à très faibles ressources, spécialement les familles immigrées de plus de trois enfants, sont refusés ailleurs et juste déplacés dans le bâtiment voisin¹²².

Parfois, le thème de la mixité sociale anoblit des stratégies municipales entreprenant la reconquête des villes au détriment des classes populaires. Des élus municipaux voient dans les opérations de démolition et de rénovation un moyen de remodeler la composition sociale du peuplement, de satisfaire leur électorat ou de le modifier de manière satisfaisante à leurs yeux¹²³. En jouant de leur droit de préemption, ils réhabilitent des logements avant de les remettre sur le marché à un niveau de prix très supérieur et dissuasif pour une clientèle démunie¹²⁴. Cette stratégie convient aux bailleurs sociaux. Elle leur permet de se débarrasser des immeubles non rentables et mal entretenus, de reconstruire des immeubles destinés à un autre public plus solvable¹²⁵. Les politiques de rénovation urbaine masquent des pratiques déplaçant les locataires difficiles et évitant d'en accueillir d'autres¹²⁶. Les démolitions s'accompagnent presque toujours d'un « *rééquilibrage du peuplement* », sorte d'« *euphémisme qui signifie en clair « attirer une clientèle solvable », de préférence française, et éloigner les populations jugées « indésirables », immigrées ou socialement très démunies* »¹²⁷. Obsédées par les

¹¹⁷ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 27.

¹¹⁸ KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 101-118.

¹¹⁹ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 63 ; DRIAND J.-C., LELEVRIER C., "Le logement social. Mixité et solidarité territoriale" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, op. cit., pp. 177-193.

¹²⁰ LELEVRIER C., "Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ?", op. cit.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 27.

¹²⁴ Les opérations de réhabilitation donnent lieu à des augmentations de loyer, qui peuvent aller de 10% à 50%, ce qui pose bien évidemment problème pour les familles très modestes. VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 148 ; DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 120.

¹²⁵ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 27.

¹²⁶ STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, op. cit., p. 15.

¹²⁷ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 184 et s. « Parfois on peut se demander si le projet de « mettre fin aux grands ensembles » ne recouvre pas simplement des stratégies inavouables d'assainissement social. Les populations les plus précaires ne sont pas un cadeau pour une commune. Les cas sociaux ne lui rapportent rien, financièrement, puisqu'ils sont même incapables de payer les impôts locaux, et ils coûtent cher en aides diverses. Qui plus est, par un effet de cascade, ils sont à l'origine d'un appauvrissement généralisé du lieu. La démolition du bâtiment permet donc de s'en débarrasser en douceur, de limiter le nombre des migrants et, espère-t-on, de recruter une population nouvelle, plus honorable et plus richement dotée on « rééquilibre le peuplement », dit-on, et on « revalorise » le lieu. Où vont les cas sociaux et les migrants ? Ailleurs. Chez les voisins. Dans les gares. Au diable. A l'armée du Salut. Qu'importe ». BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 476.

risques d'une agrégation ethnique communautaire, les opérations de démolition visent principalement les immeubles où se concentrent les populations immigrées¹²⁸. Elles ne s'appuient pas réellement sur des critères explicites comme l'état du bâti, la position dans le quartier, la vacance de logement¹²⁹.

544. Des démolitions supérieures aux reconstructions ? L'obligation de créer 20% de logements sociaux dans les communes est d'un faible secours pour résorber les difficultés des habitants des quartiers de la géographie prioritaire. Dans les communes prêtes à appliquer la loi S.R.U., l'objectif de 20% de logements sociaux par commune n'est d'aucun effet en termes de mixité dès lors que les inégalités de composition sociale entre voisinages jouent principalement au niveau infra-communal¹³⁰. Pour les élus qui s'opposent à la construction de logements sociaux, les amendes sont d'un trop faible montant pour véritablement les contraindre et ceux-ci, parfois, n'hésitent pas à détourner l'esprit de la loi¹³¹. Cette disposition législative ne vient donc guère troubler la composition sociale des communes¹³², d'autant que les offensives politiques pour en restreindre la portée se multiplient¹³³. A partir d'une représentation très anxiogène du logement social, certaines communes pavillonnaires limitent la construction de H.L.M. à un niveau très modeste. L'habitat social est perçu comme un fardeau ou une nuisance susceptible d'affecter l'image de marque de la ville, de bouleverser son équilibre sociologique et donc électoral¹³⁴. Les municipalités se lancent dans une véritable compétition pour l'accueil des plus fortunés et des classes moyennes¹³⁵. Au final, la politique de rénovation urbaine se traduit par une diminution du nombre de logements sociaux. Au 30 décembre 2005, sur 91 conventions signées entre les collectivités locales et l'A.N.R.U., 23 opérations ne respectaient pas la règle du « un pour un », soit une convention sur quatre¹³⁶. Selon l'observatoire des zones urbaines sensibles, au 1^{er} juillet 2005, les projets faisaient état de 91 constructions nouvelles pour 100 logements démolis, soit une baisse de 2700 logements¹³⁷. Au-delà, le programme de rénovation urbaine se trouve pris dans les affres politiques. L'A.N.R.U. sert les plus rapides, qui ne sont pas forcément les plus nécessiteux, et ne distribue pas les fonds de manière équitable entre les communes de droite et de gauche. 65% à 70% des communes bénéficiaires ont un maire situé à droite de l'échiquier politique, alors même que ces communes disposent

¹²⁸ "La mixité urbaine est-elle une politique ?", Table ronde, *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 121-142.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ MAURIN E., *Le ghetto français*, op. cit., p. 58.

¹³¹ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 122 et s.

¹³² *Ibid.*

¹³³ Ainsi, en janvier 2006, les députés ont voté un amendement assimilant les habitations en accession à la propriété à du logement social. Le Sénat s'y est opposé. L'Assemblée Nationale a finalement décidé de renoncer à cet amendement. Cela étant, la loi n°2006-876 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a restreint la portée de l'obligation de 20% de logements sociaux. Les municipalités peuvent désormais déduire de leur effort la création d'emplacements d'aire permanente d'accueil des gens du voyage. En outre, une Commission placée auprès du ministre chargé du logement peut, lorsque la commune ne peut remplir son obligation « pour des raisons objectives », recommander au ministre un aménagement de ses obligations (art. L. 302-9 Code de la construction et de l'habitation). "Les députés vident de la substance la loi SRU", *Le Monde*, 27 janvier 2006 ; "Loi SRU : le Sénat censure une disposition votée par les députés", *Le Monde*, 6 avril 2006 ; "L'assouplissement de la loi SRU revient devant les députés", *Le Monde*, 30 mai 2006 ; "Loi Borloo : avis de démolition sociale", *Libération*, 30 mai 2006.

¹³⁴ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, op. cit., p. 180 et s.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ "Parc HLM : l'heure des comptes", *Le Monde*, 7 février 2006.

¹³⁷ OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2005*, éd. de la D.I.V., 2006, p. 54 et s.

plus rarement de pourcentages élevés de logements sociaux¹³⁸. Dans 80% des cas, ce sont ces municipalités qui démolissent davantage qu'elles ne reconstruisent¹³⁹.

545. L'absence de prise en compte des attentes des habitants des quartiers concernés.

Ces opérations de démolition, fortement médiatisées, ont contribué à accentuer la stigmatisation des quartiers paupérisés. Elles ont été perçues comme des provocations par les personnes mal ou pas du tout logées¹⁴⁰. Plus fondamentalement, elles manifestent une totale méconnaissance de la vie des quartiers. Si cela peut étonner un lecteur non averti, toutes les enquêtes de satisfaction montrent que les cités sont appréciées en moyenne par plus de la moitié de leurs habitants et la plupart des jeunes qui les fréquentent¹⁴¹. Ces personnes s'approprient cette localisation, en font une part positive de leur identité, nouent des relations de voisinage denses, et souffrent même de devoir partir quand une opportunité se présente¹⁴². Alors que les hommes politiques et les médias présentent ces zones d'habitat comme des lieux d'anonymat, d'isolement et d'anomie, la plupart des travaux scientifiques portant sur la sociabilité au sein des grands ensembles soulignent au contraire une extrême personnalisation des relations, un fort contrôle social quasi-communautaire, lié précisément à un défaut d'anonymat¹⁴³. Contrairement aux arguments sur l'isolement des familles, les secteurs difficiles comptent parfois plus d'adhérents aux associations de quartier ou de parents d'élèves que les secteurs aisés¹⁴⁴. Le plus souvent, les jeunes et la population d'origine immigrée, notamment maghrébine, parviennent à conserver, grâce à un fort degré d'interconnaissance, un « *entre-soi chaleureux* ». Dans certaines hypothèses, les conflits qui opposent cette « communauté » et les Français d'origine s'expliquent d'ailleurs par la densité des liens de sociabilité entretenus par les Maghrébins. Ces liens accentuent par contraste l'isolement et l'émiettement des liens communautaires chez les Français d'origine, et à ce titre leur paraissent intolérables, voire menaçants¹⁴⁵. La visibilité des Maghrébins, discutant en groupes dehors, formant plus souvent que les Français de souche des familles nombreuses et très structurées, aggrave les rancœurs¹⁴⁶.

Certes, il ne faudrait pas croire que la vie dans les quartiers est idyllique, ce qui est loin d'être le cas. Nombre d'habitants souhaitent quitter ces quartiers ou du moins voir leur environnement s'améliorer. Cela étant, les opérations de rénovation urbaine suscitent beaucoup plus de résistances que d'adhésion de la part des habitants en question¹⁴⁷. Ceux qui sont pauvres et/ou immigrés vivent tout projet de démolition comme le signe d'un

¹³⁸ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 161.

¹³⁹ "Parc HLM : l'heure des comptes", *Le Monde*, 7 février 2006.

¹⁴⁰ STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, op. cit., p. 15.

¹⁴¹ VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 143.

¹⁴² DONZELOT J., "La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification", op. cit.

¹⁴³ VILLECHAISE-DUPONT A., *Amère banlieue. Les gens des grands ensembles*, Paris, Grasset, 2000 ; LÉPOUTRE D., *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Paris, Odile Jacob, 1997 ; MACE E., "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", op. cit. ; LEFRANÇOIS D., "Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 63-80.

¹⁴⁴ LAGRANGE H., *De l'affrontement à l'esquive. Violences, délinquances et usages de drogues*, Paris, Syros, 2001, p. 61.

¹⁴⁵ VILLECHAISE-DUPONT A., *Amère banlieue*, op. cit., p. 114.

¹⁴⁶ « Leur présence dans le quartier pendant la journée, liée à une appropriation collective et plutôt détendue de l'espace de la cité, apparaît à la fois comme une preuve de leur refus de travailler et de leur utilisation abusive et complaisante des aides sociales, comme une démonstration douloureuse, pour des français isolés, de ce que pourrait être un réseau de voisinage amical et actif, comme une provocation enfin, puisqu'une frange de la population traditionnellement infériorisée, en se montrant sans discrétion, refuse de garder son rang ». Ibid.

¹⁴⁷ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 27.

rejet à leur égard¹⁴⁸. S'ils ne remettent pas en cause le principe des opérations de rénovation engagées depuis 2003, ils dénoncent la méthode gouvernementale¹⁴⁹. Le souci de la rapidité d'exécution, accentué depuis le C.I.V. du 9 mars 2006, réduit à néant le contenu de la concertation avec la population, préalable pourtant nécessaire. Les opérations de rénovation ont donc un caractère brutal. Les habitants s'estiment mal informés et peu consultés. Placés devant le fait accompli, ils craignent d'être chassés de leurs logements pour une destination incertaine¹⁵⁰. En définitive, les politiques de rénovation urbaine pourraient être totalement contre-productives, hypothèse que tendent à confirmer les émeutes de novembre 2005. La corrélation entre la liste des communes ayant fait l'objet d'une convention avec l'A.N.R.U. et celles qui ont connu des émeutes est élevée¹⁵¹.

B. Des stratégies de discrimination positive

546. Vers une officialisation des mesures de discrimination positive ? Jusqu'à récemment, les hommes politiques ont refusé de reconnaître l'existence de pratiques de discrimination positive. Bien qu'elles aient connu un développement considérable, la plupart des représentants politiques usent de la notion avec prudence (1). Les premières expériences de discrimination positive sont pourtant nées dès le début des années 1980 au travers des zones d'éducation prioritaire (2). Depuis une quinzaine d'années se sont ajoutés des programmes d'insertion par l'économie (3), des zones franches urbaines (4) et des mécanismes de péréquation financière au profit des communes pauvres (5).

1- La prudence des gouvernants dans l'usage de la notion de discrimination positive

547. Les contradictions entre le principe républicain d'égalité et le principe de discrimination positive. Les mesures de discrimination positive s'inscrivent dans une logique de comblement de l'écart de développement économique et social entre groupes et supposent donc, plus qu'un simple traitement différencié, un véritable traitement préférentiel¹⁵². Elles cherchent à promouvoir une plus grande égalité de fait ou, à tout le moins, à garantir aux membres des groupes désavantagés une véritable égalité des chances. Selon la C.J.C.E., il s'agit d'une « *mesure d'apparence discriminatoire* » visant à favoriser spécialement un groupe d'individus afin d'« *éliminer ou réduire des inégalités de fait pouvant exister dans la réalité de la vie sociale* » (Eckhard Kalanke c. Freie Hansestadt Bremen, 17 octobre 1995)¹⁵³. Sous le nom d'*Affirmative Action*, ce type de politique est apparu aux Etats-Unis à partir de 1963, lorsque le président JOHNSON mit en place des quotas au profit des minorités ethniques¹⁵⁴. La Grande-Bretagne s'est

¹⁴⁸ Ibid., p. 76.

¹⁴⁹ Ibid., p. 142 et s.

¹⁵⁰ Ibid., p. 143.

¹⁵¹ LAGRANGE H., "La structure et l'accident" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, op. cit., pp. 105-130.

¹⁵² CALVES G., *La discrimination positive*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, septembre 2004, p. 7 ; LEVADE A., "Discrimination positive et principe d'égalité en droit français", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 55-71.

¹⁵³ CALVES G., *La discrimination positive*, op. cit., p. 31.

¹⁵⁴ STEINBERG S., "L'essor et le déclin de l'affirmative action aux Etats-Unis", in MARTINIELLO M., REA A. (éd.), *Affirmative Action*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 21-37 ; DONZELOT J., WYVEKENS A., MEVEL C., *Faire Société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, op. cit., p. 64 et s.

engagée dans la même voie à compter de la fin des années 1970¹⁵⁵. En France, l'introduction du principe de discrimination positive soulève d'importantes polémiques. Les discriminations raciales sont une évidence. A niveau de diplôme égal (de second, de troisième cycle ou de grandes écoles), 5% des français de naissance sont au chômage contre 11% des français par acquisition et 18% des étrangers nés hors Union européenne¹⁵⁶. Cela étant, le principe de discrimination positive contredit l'idéal républicain et contrevient aux principes établis dans la D.D.H.C. Il heurte de plein fouet le principe, fondateur et républicain par excellence, d'égalité¹⁵⁷. En vertu de l'article 1^{er} de la D.D.H.C., la France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens « *sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». Selon l'article 6, tous les citoyens « *sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

548. L'émergence des politiques françaises de discrimination positive : une discrimination positive territoriale. Les principes énoncés dans la D.D.H.C. n'ont jamais empêché l'émergence de traitements différenciés, sinon préférentiels. Le Conseil constitutionnel admet la constitutionnalité de quelques entorses au principe d'égalité. En 1988, il a indiqué que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹⁵⁸. En ce qui concerne la politique de la ville, les premières références à la discrimination positive sont perceptibles dès le début des années 1990¹⁵⁹. Néanmoins, la plupart des hommes de gouvernement sont restés prudents dans l'usage de la notion. Les personnes d'origine étrangère ou issues de l'immigration n'ont jamais été désignées en tant que telles comme le public de la politique de discrimination positive. La politique de la ville s'est à l'origine construite sur le refoulement de son objet réel : la régulation des comportements délinquants au sein des populations immigrées, notamment la jeunesse maghrébine¹⁶⁰. A bien des égards, elle s'est affirmée comme une politique d'intégration des immigrés qui n'osait pas dire son nom. Les hommes politiques de tous bords se seraient offusqués d'une formulation conduisant à reconnaître que la République pouvait avoir un problème de fond avec une partie de sa population en raison de son origine ethnique, de sa couleur de peau ou de sa religion¹⁶¹. Ils craignaient alors de reconnaître un problème qui ne saurait exister dans la patrie des droits de l'homme, à la différence de nos voisins anglo-saxons « *si fâcheusement communautaristes* »¹⁶². Cette censure s'est manifestée par des stratégies d'évitement caractérisées par l'usage de la notion d'habitant ou la personnification d'unités spatiales telles que le quartier ou la cité¹⁶³. Ces « *artifices*

¹⁵⁵ LAW I., SILVERMAN M., "L'évaluation des programmes politiques d'action positive en Grande-Bretagne", in MARTINIELLO M., REA A. (éd.), *Affirmative Action*, op. cit., pp. 57-91.

¹⁵⁶ KIRSZBAUM T., "Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain", *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 96-117.

¹⁵⁷ LEVADE A., "Discrimination positive et principe d'égalité en droit français", op. cit.

¹⁵⁸ Décision n°87-232 DC du 7 janvier 1988.

¹⁵⁹ KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", op. cit.

¹⁶⁰ CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 221 ; DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 10.

¹⁶¹ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, op. cit., p. 10.

¹⁶² *Ibid.*, p. 86 et s.

¹⁶³ CHEVALIER G., *Sociologie critique de la politique de la ville*, op. cit., p. 221.

rhétoriques »¹⁶⁴ ont permis une euphémisation du problème et une interprétation de la crise des banlieues sous le prisme de la « *question sociale* »¹⁶⁵. Il s'agissait de montrer que l'Etat entendait en faire plus pour les plus démunis, mais sans véhiculer l'idée d'une focalisation sur certaines populations, immigrées ou supposées telles¹⁶⁶. Pour sauvegarder les symboles de l'édifice républicain, la discrimination positive ne s'est donc pas adressée aux jeunes des minorités ethniques, mais aux territoires¹⁶⁷. De ce fait, s'il existe bien des dissemblances entre la discrimination positive territoriale française et l'*Affirmative Action* américaine, « *le contraste entre leurs finalités respectives tient moins à l'opposition entre égalité des résultats et égalité des chances qu'à la nature du « sujet de l'égalité » dans les deux politiques* »¹⁶⁸. L'*Affirmative Action* vise la promotion de catégories d'individus identifiés à partir de leur appartenance à un groupe ethnico-racial ou sexuel. Le sujet de l'égalité dans la discrimination positive française est le territoire plutôt que les individus qui le composent¹⁶⁹.

549. Vers une discrimination positive en direction des minorités ethniques ? Depuis la fin des années 1990, on note cependant une évolution importante. Alors que la politique d'*Affirmative Action* subit un mouvement de démantèlement aux Etats-unis¹⁷⁰, la dimension ethnique des politiques de discrimination positive est de plus en plus assumée par les hommes politiques français¹⁷¹. Sous le gouvernement de L. JOSPIN, le ministre de l'Intérieur, J.-P. CHEVENEMENT a regretté que la « *police ne soit pas suffisamment à l'image de la population* ». Il a invité les préfets à diversifier le recrutement dans la police en intégrant des jeunes issus de l'immigration. Depuis lors, certains membres de la nouvelle majorité, parmi lesquels N. SARKOZY, ont évoqué leur faveur pour une véritable politique de discrimination positive. En 2003, le ministre de l'Intérieur a nommé, selon ses propres termes, un préfet « *musulman* »¹⁷². Dans la même optique, la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a modifié la loi n°86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Selon son nouvel article 3-1 alinéa 3, « *le Conseil supérieur de l'audiovisuel contribue aux actions en faveur de la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans le domaine de la communication audiovisuelle. Il veille, notamment, auprès des éditeurs de services de radio et de télévision, compte tenu de la nature de leurs programmes, à ce que la programmation reflète la diversité de la société française* ». Comme l'indique D. SCHNAPPER, « *l'intervention de l'Etat-providence ethnique semble devenue aussi inéluctable que celle de l'Etat d'intervention sociale* »¹⁷³. D'autant que les institutions européennes incitent à développer ce type de politique. Dans son préambule, la Convention E.D.H. autorise désormais les pratiques de discrimination positive dès lors qu'elles répondent « *à une*

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁶⁶ KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *op. cit.*

¹⁶⁷ CALVES G., *La discrimination positive*, *op. cit.*, p. 113 et s.

¹⁶⁸ KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *op. cit.* ; DONZELOT J., *Quand la ville se défait*, *op. cit.*, p. 71 et s. ; DONZELOT J., WYVEKENS A., MEVEL C., *Faire Société*, *op. cit.*, p. 101 et s.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ STEINBERG S., "L'essor et le déclin de l'affirmative action aux Etats-Unis", *op. cit.*

¹⁷¹ KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *op. cit.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Citée in CALVES G., *La discrimination positive*, *op. cit.*, p. 118.

justification objective et raisonnable »¹⁷⁴. Selon deux directives de l'Union européenne adoptées en juin et en novembre 2000, « *le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou compenser des désavantages* » liés à la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap ou l'orientation sexuelle¹⁷⁵. Elles invitent les Etats à recourir à ce type de procédé.

Cela étant, cette politique est encore loin de faire consensus en France. Donner des droits aux groupes tend à cristalliser l'existence de tels groupes, à les enfermer dans leurs particularismes, à organiser leur repli sur leur communauté d'origine¹⁷⁶. Ce fut le cas aux Etats-Unis, la politique d'*Affirmative Action* ayant contribué à une ethnicisation accrue de la vie publique¹⁷⁷. Elle a eu pour premier effet d'interroger davantage les Américains sur leur race, leur couleur, leur religion ou leur origine ethnique et de « *réifier* » ces appartenances ou ces représentations dans la vie sociale¹⁷⁸. Elle a contribué à une concentration accrue de la pauvreté et à l'extension géographique de l'aire des ghettos¹⁷⁹. Seule une minorité des individus des classes moyennes noires, parmi lesquels les plus instruits et les plus formés, a profité de cette politique. La plupart ont quitté les ghettos et ont privé de la sorte les autres habitants de leurs ressources intellectuelles et morales¹⁸⁰. En France, les pratiques de discrimination positive accentuent, avec le système de la géographie prioritaire, la stigmatisation des quartiers. Comme l'indiquait déjà J.-M. DELARUE en 1991, « *la politique de la ville est, par construction, ségrégative. Elle conforte les habitants des cités dans l'idée qu'ils sont (en négatif) différents des autres urbains* »¹⁸¹. A l'opposé, les autres habitants de la ville y voient des avantages particulièrement immérités, qui opèrent au détriment de leurs propres besoins¹⁸². Face à ces résultats mitigés, les politiques françaises conservent pour référence, du moins officiellement, le principe d'une discrimination positive territoriale. Elle se concrétise dans le champ de l'éducation, de l'économie et de l'emploi.

2- Les zones d'éducation prioritaire

550. La mise en place du dispositif. La massification de la scolarisation, et donc le renforcement de l'égalité formelle d'accès, n'ont pas suffi à garantir le même parcours à tous les élèves¹⁸³. En 1990, les données du recensement soulignaient que les Z.U.S. avaient, par rapport aux agglomérations dont elles faisaient partie, une plus forte proportion de jeunes de 15 à 24 ans ne poursuivant pas d'études (47.2% contre 39.1%), de non-diplômés parmi les jeunes de plus de 15 ans ayant fini leurs études (39.3% contre

¹⁷⁴ DE SCHUTTER O., "L'action affirmative comme instrument de la lutte contre les discriminations en Europe : un outil de transformation sociale au service des objectifs du droit européen", in MARTINIELLO M., REA A. (éd.), *Affirmative Action*, op. cit., pp. 127-160.

¹⁷⁵ Citées in CALVES G., *La discrimination positive*, op. cit., p. 15.

¹⁷⁶ SCHNAPPER D., "L'universel républicain revisité", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 10-22 ; SLAMA A.-G., "Contre la discrimination positive. La liberté insupportable", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 133-143.

¹⁷⁷ SCHNAPPER D., *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2^e éd., 2004, p. 207 et s.

¹⁷⁸ SCHNAPPER D., "L'universel républicain revisité", op. cit.

¹⁷⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., MEVEL C., *Faire Société*, op. cit., p. 86 et s.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Cité in SUEUR J.-P., *Demain la ville*, op. cit., p. 111.

¹⁸² *Ibid.* ; SLAMA A.-G., "Contre la discrimination positive. La liberté insupportable", op. cit.

¹⁸³ OEUVRARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", in FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., pp. 189-217.

26.8%)¹⁸⁴. Pour combler ces écarts, le gouvernement français a créé des zones d'éducation prioritaires (Z.E.P.) dès 1981¹⁸⁵, en s'inspirant du système des aires d'éducation prioritaires (*Educational Priority Areas*) expérimentées en Grande Bretagne entre 1967 et 1970¹⁸⁶. L'ambition première était quantitative. Il s'agissait d'accorder des moyens supplémentaires aux territoires les moins bien dotés. Pour réduire les inégalités sociales d'éducation, l'école abandonnait ainsi le principe républicain de l'égalité formelle devant l'enseignement, au profit d'un modèle d'équité visant à donner plus à ceux qui ont le moins¹⁸⁷. Outre le versement de dotations budgétaires plus conséquentes, le dispositif des Z.E.P. devait faire des établissements concernés des lieux d'innovation pédagogique¹⁸⁸. En conférant des marges d'autonomie plus importantes aux académies et aux établissements, le gouvernement estimait que les équipes éducatives allaient pouvoir expérimenter, à partir d'une logique de projet, de nouvelles méthodes de travail plus adaptées aux contextes locaux. A partir de multiples critères (situation sociale et économique des familles, taux d'élèves étrangers, retard à l'entrée en sixième), la carte des Z.E.P. s'est dessinée. 300 Z.E.P. étaient recensées à la fin de l'année 1983¹⁸⁹. Si des enseignants militants et hautement motivés ont investi ce nouveau dispositif, la politique des Z.E.P. n'a pas été d'emblée bien accueillie par le milieu enseignant et les syndicats¹⁹⁰. Un certain nombre d'élus de droite et de gauche craignaient également l'effet stigmatisant du label Z.E.P. Le volontarisme initial a donc cédé la place à un investissement minimal. Cette politique s'est vite heurtée à la difficulté de stabiliser les enseignants dans ces zones, d'y introduire un travail en équipe et ouvert sur les partenariats extérieurs¹⁹¹. Dès 1984, de crainte d'un mélange des genres ne permettant plus de savoir si l'enseignant anime ou si l'animateur enseigne, le ministre de l'Education nationale, J.-P. CHEVENEMENT, annonce un recentrage du dispositif sur l'instruction civique, les apprentissages fondamentaux et les cours de rattrapage pour les élèves de banlieues¹⁹². Les Z.E.P. sont progressivement mises en sommeil, certaines d'entre elles n'ayant parfois qu'une existence virtuelle¹⁹³.

551. Des relances régulières. Depuis vingt ans, les gouvernements successifs n'ont cessé de renforcer le dispositif de l'éducation prioritaire. En 1990, L. JOSPIN, alors ministre de l'Education nationale, étend la liste des établissements concernés (507 établissements en 1990, 544 en 1991)¹⁹⁴. Pour inciter les enseignants à y travailler, et surtout y rester, il introduit des indemnités de sujétion spéciale. Ce plan de relance n'a guère eu d'impact. En 1999, les Z.E.P. ont fourni l'essentiel des 60 000 jeunes qui sont sortis du système scolaire sans qualification reconnue sur le marché du travail¹⁹⁵. Sous l'impulsion de S. ROYAL et de C. ALLEGRE, une nouvelle relance est engagée en 1998 et 1999. Outre

¹⁸⁴ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 23.

¹⁸⁵ Circulaire n°81-238 du 1^{er} juillet 1981 relative aux zones prioritaires, *B.O.E.N.*, n°27, juillet 1981.

¹⁸⁶ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 21 ; VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 59.

¹⁸⁷ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 60.

¹⁸⁸ BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 375 et s.

¹⁸⁹ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 25 et s.

¹⁹⁰ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 60.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁹² BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 429.

¹⁹³ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 26.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ? De la « discrimination positive » au recul institutionnel*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 51.

l'extension de la carte des Z.E.P., ils procèdent à la création de réseaux d'éducation prioritaire (R.E.P.). Ces derniers regroupent des établissements en Z.E.P. et des établissements proches sur le plan géographique et social mais qui ne répondent pas aux critères de l'éducation prioritaire. Pour permettre une mutualisation des ressources et relancer la logique de projet, ces établissements ont été conviés à signer des contrats de réussite indiquant leurs objectifs pédagogiques et les moyens nécessaires¹⁹⁶. Ils ont été invités à se recentrer sur les apprentissages des élèves (acquisition des langages et des sciences, éducation au civisme, éducation artistique, physique et sportive) et à développer la scolarisation à deux ans pour les enfants de milieux défavorisés. En juin 2001, le gouvernement a également lancé un dispositif expérimental destiné à favoriser la stabilité des équipes de direction et des équipes éducatives dans certains établissements d'Île-de-France. Baptisé « PEP4 », il permet des bonifications indiciaires conséquentes (600 points) et des avancements de carrière pour les personnels en place pendant au moins cinq ans¹⁹⁷. Les crédits indemnitaires pour les personnels en Z.E.P. sont ainsi passés de 590 millions de francs (90M€) en 1998 à 740 millions de francs (113M€) en 1999¹⁹⁸. Depuis lors, le nombre de Z.E.P. s'est à nouveau accru, passant de 563 en 1998¹⁹⁹ à 784 en 2004²⁰⁰, puis à 876 en décembre 2005²⁰¹.

Récemment, le ministère de l'Éducation nationale a procédé, au travers du nouveau programme « ambition réussite », à une réforme du dispositif²⁰². Ce programme distingue plusieurs types d'établissements. 249 collèges (dits « EP1 ») disposeront à la rentrée 2006 de 1000 enseignants supplémentaires et de 3000 assistants pédagogiques pour permettre d'amener tous les élèves à la maîtrise du socle commun de connaissances en fin de scolarité. Pour éviter le saupoudrage des crédits induit par l'extension de la carte des Z.E.P., plusieurs établissements (dits « EP3 ») devront sortir du dispositif d'ici trois ans. Le programme annonce tout un train de mesures pour améliorer la situation scolaire des élèves des quartiers défavorisés : création d'internats de réussite éducative et d'un lycée expérimental en Seine-Saint-Denis, tutorat de 100 000 élèves de Z.E.P. par des étudiants, études accompagnées en fin de journée, participation de dix grandes écoles pour aider les élèves les plus prometteurs des Z.E.P. à accéder à un « parcours d'excellence », bourses au mérite, possibilité de déroger à la carte scolaire pour les élèves ayant la mention très bien au B.E.P.C., avantages statutaires pour les enseignants en Z.E.P.

¹⁹⁶ Circulaire n°97-233 du 31 octobre 1997 relative aux zones d'éducation prioritaires, NOR : SCO89703295C, *B.O.E.N.*, n°40, novembre 1997 ; Circulaire n°98-145 du 10 juillet 1998, Relance de l'éducation prioritaire : mise en place des réseaux d'éducation prioritaires et des contrats de réussite, NOR : SCOE9801939C, *B.O.E.N.*, n°29, juillet 1998 ; Circulaire n°99-007 du 20 janvier 1999, Relance de l'éducation prioritaire : élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite des réseaux d'éducation prioritaire, NOR : SCOE9803349C, *B.O.E.N.*, n°4, janvier 1999 ; SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, *op. cit.*, p. 80 et s.

¹⁹⁷ SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, *op. cit.*, p. 109.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 105.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 61.

²⁰⁰ Cité in FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, *op. cit.*, p. 42.

²⁰¹ Source : <http://www.education.gouv.fr>.

²⁰² Circulaire n°2006-058 du 30 mars 2006, Principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire, NOR MENE0600995C, *B.O.E.N.*, n°13 du 6 avril 2006.

552. Les limites de l'éducation prioritaire : une discrimination positive « en trompe-l'œil »²⁰³ ? Alors qu'une Z.E.P. ayant atteint ses objectifs était appelée à disparaître, suite à un processus de « labellisation », la plupart sont restées dans le dispositif²⁰⁴. A l'origine, l'éducation prioritaire concernait 8% des écoliers et 10% des collégiens²⁰⁵. A la rentrée 2000, elle rassemblait 18% des écoliers et 21% des collégiens, soit 1.8 millions d'élèves²⁰⁶. Augurant d'une dilution du concept de Z.E.P., des établissements situés en milieu rural (dans l'Ariège, la Nièvre ou encore la Vendée) ont intégré le dispositif²⁰⁷. Les différents ministres qui ont cherché à réviser la carte des Z.E.P. n'y sont jamais parvenus, si ce n'est en créant de nouvelles²⁰⁸. Vu les avantages en termes de moyens, de nombreux établissements demandent leur classement. En partie par peur de perdre lesdits avantages, les personnels protestent vigoureusement lorsque le ministère envisage une sortie du dispositif²⁰⁹. Or, l'extension ininterrompue de la carte des Z.E.P. favorise un saupoudrage des crédits au détriment des établissements les plus en difficulté²¹⁰. Ce saupoudrage conduit à relativiser l'importance des moyens supplémentaires qui leur sont consacrés. Le nombre d'élèves par classe s'écarte peu de la moyenne nationale : 21.2 contre 23.2 dans les autres collèges publics²¹¹. Le taux d'accueil en pré-scolarisation, d'environ 40%, n'est supérieur que de cinq points à la moyenne nationale (35%)²¹². Alors qu'un accueil précoce est jugé fructueux pour les enfants non francophones ou de milieux sociaux défavorisés, en Seine-Saint-Denis, ce taux ne dépasse pas 21%²¹³. En réalité, les ressources supplémentaires attribuées directement aux élèves sont relativement faibles²¹⁴. Elles sont à peine 8% à 10% supérieures à celles allouées à un élève hors Z.E.P.²¹⁵. A titre de comparaison, elles sont une fois et demie à deux fois supérieures pour les élèves issus de milieux défavorisés au Pays-Bas²¹⁶. Plus encore, si les établissements classés Z.E.P. disposent effectivement de plus de personnels et d'heures d'enseignement, de crédits pédagogiques spécifiques, lorsque l'on tient compte des différences de rémunération des personnels, il apparaît qu'ils perçoivent des subventions relativement identiques, voire inférieures²¹⁷. Le dispositif « ambition réussite », qui se donne pour objectif de concentrer les moyens sur les établissements les plus en difficulté, pourrait résorber un certain nombre de ces difficultés. Toutefois, les choses sont loin d'être acquises, le ministre de

²⁰³ TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 87-99.

²⁰⁴ SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 61.

²⁰⁵ COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, 2003, p. 71.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit.

²⁰⁸ SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 12.

²⁰⁹ TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit. ; COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, op. cit., p. 73.

²¹⁰ COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, op. cit., p. 73.

²¹¹ *Ibid.* ; OEUVREARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", op. cit. ; BENABOU R., KRAMARZ F., PROST K., "Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?", *Economie et statistique*, n°380, 2004, pp. 3-34.

²¹² COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, op. cit., p. 75 ; TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit.

²¹³ COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, op. cit., p. 75.

²¹⁴ BENABOU R., KRAMARZ F., PROST K., "Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?", op. cit.

²¹⁵ MAURIN E., *Le ghetto français*, op. cit., p. 65 ; SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, op. cit., p. 117.

²¹⁶ MAURIN E., *Le ghetto français*, op. cit., p. 65.

²¹⁷ Les établissements ordinaires, a fortiori ceux des centres-villes des grandes agglomérations, concentrent les personnels les plus gradés et donc les mieux rémunérés. BENABOU R., KRAMARZ F., PROST K., "Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?", op. cit. ; TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit.

l'Education, G. DE ROBIEN, ayant renoncé à dresser la liste des établissements censés quitter le dispositif avant les présidentielles de 2007²¹⁸.

553. Les piètres résultats de l'éducation prioritaire. Si le dispositif a contribué à réduire légèrement les écarts entre établissements scolaires dans quelques domaines, ceux-ci restent très importants²¹⁹. Il est particulièrement difficile d'évaluer les résultats des Z.E.P. en matière de réussite scolaire. En dehors des tests d'évaluation passés en CE2 et en sixième, il n'existe pas d'indicateurs fiables sur les acquis scolaires et aucun instrument de mesure des acquis en matière de comportement et de sociabilité²²⁰. En l'absence d'évaluation fine du dispositif depuis vingt ans, on apprécie généralement ses effets en « creux »²²¹ : que se serait-il passé si les ZEP n'avaient pas été mises en place ? Les quelques évaluations disponibles sont très nuancées. Si l'on s'en tient aux tests d'évaluation de CE2 et de sixième, les résultats des élèves de Z.E.P. sont régulièrement inférieurs de dix points à ceux des autres établissements²²². Dans une étude portant sur 31 collèges classés en Z.E.P. en 1990 et 1991, D. MEURET a montré que l'effet net de l'appartenance à un collège Z.E.P. est négatif et produit un « étiquetage » des établissements classés²²³. Les inégalités tendraient même à se creuser. Si les bons élèves ne semblent pas affectés dans leur scolarité par la fréquentation d'un établissement Z.E.P., tel n'est pas le cas des élèves les plus socialement défavorisés, dont la scolarité en Z.E.P. retarde encore plus les progrès²²⁴. En 2003, une évaluation comparant deux panels d'élèves entrés en sixième en 1980 et en 1989 n'a décelé aucun effet marqué de l'éducation prioritaire sur le succès scolaire des élèves²²⁵. Elle a attribué cette absence de résultat au manque d'ampleur et de cohérence dans la mobilisation des moyens.

Au sujet de la fidélisation des enseignants dans les Z.E.P., les résultats ne sont guère plus prometteurs. Les primes versées ne suffisent pas à retenir le personnel et le turn-over se renforce²²⁶. Ce sont toujours les enseignants et autres personnels les plus jeunes, les moins titrés et les plus mobiles qui y sont nommés²²⁷. Dans le second degré, 50% des lauréats du C.A.P.E.S. sont expédiés chaque année dans deux académies : Créteil et Versailles²²⁸. Dans certaines Z.E.P., moins de la moitié des enseignants sont en poste depuis plus de deux ans²²⁹. Il en résulte un faible ancrage social des membres de la communauté éducative dans les quartiers. Les enseignants, qui se caractérisent par une « absence quasi-généralisée d'une culture de coopération », ne travaillent que ponctuellement avec le milieu associatif et entretiennent des relations sporadiques avec

²¹⁸ "La réforme des ZEP mijote", *Libération*, 31 mai 2006.

²¹⁹ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 10.

²²⁰ TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit.

²²¹ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 106 ; FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 43.

²²² TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit. ; SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 160 ; OEUVREARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", op. cit.

²²³ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 32.

²²⁴ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 61.

²²⁵ Cité in FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 43.

²²⁶ BENABOU R., KRAMARZ F., PROST K., "Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?", op. cit. ; VAN ZANTEN A., GROSPIRON M.-F., CHARLOT B., "Les carrières enseignantes dans les établissements difficiles : fuite, adaptation et développement professionnel", *Ville-Ecole-Intégration*, n° 124, 2001, pp. 224-189.

²²⁷ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 10.

²²⁸ TOULEMONDE B., "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", op. cit.

²²⁹ DUBET F., DURU-BELLAT M., *L'hypocrisie scolaire. Pour un collège enfin démocratique*, Paris, Seuil, 2000, p. 156 ; SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 87.

les habitants²³⁰. La prescription du « *changement* » par le centre a enrayé toute initiative ou entreprise collective émanant du « *terrain* »²³¹. « *A la démarche expérimentale et participative initiée au début des années 1980 ont succédé les périodes du doute, puis celle de l'injonction et d'une mise en routine peu fécondes dans le champ pédagogique* »²³². Les enseignants, du moins ceux qui ne sont pas les « militants » de la première heure, ont tendance à se déresponsabiliser en renvoyant sur « l'autre » les causes d'un possible dysfonctionnement en classe : les parents démissionnaires, le ministère les dotant de trop faibles moyens²³³. Si le système scolaire devait s'ouvrir sur son environnement et associer davantage les familles, « *ce modèle « nouveau » est plus souvent une injonction, un projet politico-administratif qu'une culture professionnelle réelle des acteurs dans les établissements scolaires. [...] La distance avec les familles se décrit désormais en termes d'évitement et de distanciation* »²³⁴. Le plus souvent, les modèles familiaux de socialisation des classes populaires sont disqualifiés au travers d'attitudes moralisatrices²³⁵. Pourtant, seuls la mobilisation des équipes éducatives, l'établissement de relais associatifs dans les quartiers et une collaboration effective avec les familles sont en mesure de produire des résultats²³⁶.

554. Un dispositif sans effet sur le processus de ségrégation scolaire. A bien des égards, l'école est dans l'incapacité de promouvoir une réelle égalité des chances, une mixité sociale et ethnique dans la périphérie²³⁷. La répartition sociale de l'habitat suffit à elle seule à créer des collèges « de classes moyennes », des collèges « d'ouvriers » et des collèges d'« immigrés »²³⁸. Depuis vingt ans, les populations scolaires sont de plus en plus clivées²³⁹. Il se crée de véritables ghettos scolaires qui concentrent les élèves immigrés ou issus de l'immigration dans quelques établissements que chacun souhaite éviter pour ses enfants²⁴⁰. Toutefois, l'institution scolaire participe amplement à ce processus de ségrégation. Elle ne se contente pas de reproduire les différenciations urbaines, mais en produit à travers son fonctionnement interne²⁴¹. Les directives concernant l'affectation des élèves font l'objet de dérogations et de stratégies de contournement qui sont plus ou moins maîtrisées par les administrations locales²⁴². Ce système de contournement est utilisé par les familles qui maîtrisent les informations à ce sujet (les classes moyennes et supérieures). Comble du paradoxe, ce sont les enseignants

²³⁰ SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P.* ?, *op. cit.*, pp. 88 et 119.

²³¹ *Ibid.*, p. 119.

²³² *Ibid.*, p. 103.

²³³ *Ibid.*, p. 92.

²³⁴ Cité in *Ibid.*, p. 53.

²³⁵ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, *op. cit.*, p. 152 et s.

²³⁶ MOISAN C., SIMON J., *Les déterminants de la réussite scolaire en Z.E.P.*, Paris, La documentation française, 1997.

²³⁷ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, *op. cit.*, p. 91.

²³⁸ OEUVRARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", *op. cit.* ; FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, *op. cit.*, p. 101.

²³⁹ DUBET F., DURU-BELLAT M., *L'hypocrisie scolaire*, *op. cit.*, p. 132 ; VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, *op. cit.*, p. 3 ; OEUVRARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", *op. cit.*

²⁴⁰ Par exemple, dans l'académie de Bordeaux, 10% des collèges scolarisent 26% des élèves allochtones. 10% des collèges accueillent 40% des élèves du Maghreb, d'Afrique noire et de Turquie, alors qu'ils ne représentent que 4.7% des collégiens de l'académie. FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, *op. cit.*, p. 38 et s. ; OEUVRARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", *op. cit.*

²⁴¹ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, *op. cit.*, p. 5 ; OEUVRARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", *op. cit.* ; OBERTI M., "Homogénéiser ou différencier et spécialiser les contextes scolaires ?" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Émeutes urbaines et protestations*, *op. cit.*, pp. 147-176.

²⁴² VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, *op. cit.*, p. 5.

qui occupent la première place parmi ces « *minorités choisissantes* »²⁴³. Par une stratégie de défection et d'« *entre-soi* », ces familles fuient les Z.E.P. pour placer leurs enfants dans d'autres écoles jugées plus efficaces en termes de sécurité, de socialisation et de résultats scolaires²⁴⁴. Les établissements se lancent dans une véritable concurrence, diversifient les options et les classes à thème pour donner aux familles la possibilité de contourner la carte scolaire en toute légalité²⁴⁵. Certains sélectionnent les élèves qui maintiennent ou accroissent leur valeur par leurs qualités scolaires et sociales²⁴⁶. Outre qu'elles mettent à mal le principe de « collège unique », ces pratiques amènent des bons élèves là où ils sont déjà en forte proportion et, corrélativement, vident les établissements qui concentrent les difficultés de leurs meilleurs éléments²⁴⁷. Même si les inspections académiques tentent de limiter les fuites dans les établissements défavorisés par un contrôle accru des demandes de dérogation, il y a un décalage entre la volonté affichée et les pratiques de terrain²⁴⁸. Le dispositif « ambition réussite » ne fera qu'accentuer cette homogénéité sociale et scolaire puisqu'il autorise les meilleurs élèves des Z.E.P. à choisir leur établissement.

Avec cette fuite des plus doués, les établissements classés Z.E.P. sont contraints de trouver des subterfuges pour retenir ceux qui n'ont pas encore fait le choix de partir, ce qui contribue à renforcer la stigmatisation et la mise en échec des élèves les plus en difficulté. Ils adoptent des stratégies destinées à rassurer les parents en créant des contextes d'enseignement favorables à la réussite des meilleurs, plus précisément des classes de niveau ou à options²⁴⁹. Les moyens financiers et les ressources humaines des établissements difficiles sont alors investis au profit de classes « *réservees* » destinées à retenir les élèves qui ont le moins besoin d'aide pour réussir leur scolarité²⁵⁰. Les élèves en difficulté sont quant à eux placés dans des « mauvaises » classes, relativement homogènes sur un plan social, voire ethnique, ce dont ils ont tout à fait conscience²⁵¹. Il s'agit pourtant d'une fuite en avant. De nombreux scientifiques ont démontré qu'un lien existe entre la progression des élèves en difficulté et leur association dans la classe à d'autres de niveau scolaire supérieur²⁵². La constitution de « mauvaises classes » est un des mécanismes centraux de la production interne de la violence²⁵³. Elle contribue à la production d'identités négatives, une identité collective « *s'accrochant* » à l'identité individuelle des élèves²⁵⁴. Il est plus que difficile pour les élèves de s'y différencier par des comportements d'adaptation scolaire aux normes de l'école. Il s'y produit donc un chahut endémique qui n'est favorable ni aux apprentissages ni au développement

²⁴³ DUBET F., DURU-BELLAT M., *L'hypocrisie scolaire*, op. cit., p. 130 ; VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 6 ; OEUVARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", op. cit.

²⁴⁴ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 91 et s. ; FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, op. cit., p. 107 et s.

²⁴⁵ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 116 et s. ; FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, op. cit., p. 151 et s.

²⁴⁶ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 7.

²⁴⁷ OEUVARD F., RONDEAU M.-C., "Les inégalités de scolarisation : disparités sociales et/ou territoriales", op. cit.

²⁴⁸ FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, op. cit., p. 131 et s.

²⁴⁹ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 271 et s.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 117 ; DUBET F., DURU-BELLAT M., *L'hypocrisie scolaire*, op. cit., p. 128 et s.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 12 ; FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J., *L'apartheid scolaire*, op. cit., p. 63.

²⁵³ PAYET J.-P., "Violence à l'école : les coulisses du procès", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école*, op. cit., p. 145 et s. ; VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 269.

²⁵⁴ PAYET J.-P., "Violence à l'école : les coulisses du procès", op. cit.

d'attitudes positives²⁵⁵. Au final, le processus de ségrégation scolaire alimente inéluctablement les violences anti-institutionnelles. Les élèves et les familles les plus pauvres ne sont pas dupes du traitement qui leur est réservé. Il n'est pas anodin de constater que les écoles, qui n'avaient guère été touchées par les émeutes du début des années 1980, ont été particulièrement visées en novembre 2005²⁵⁶.

3- L'insertion par l'économique

555. Les politiques de discrimination positive visant l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers relégués. Dès le début des années 1980, les gouvernants ont perçu la nécessité de miser sur l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers relégués pour les détourner de la délinquance. En 1982, des stages ont été accordés à 100 000 jeunes de 16 à 18 ans sur les conseils de B. SCHWARTZ. Dans les zones les plus défavorisées, des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.) et des missions locales pour l'emploi ont ouvert leurs portes pour assurer une fonction d'accueil et d'information, contacter et inciter les jeunes exclus à se saisir d'une offre de formation qualifiante, les mettre en relation avec les organismes de formation et les entreprises²⁵⁷. Dans l'idée des pouvoirs publics, aucun jeune ne devait se présenter sur le marché du travail sans une formation professionnelle sanctionnée par un diplôme. Des régies de quartier ont été créées pour promouvoir des initiatives socio-économiques et proposer des services de proximité²⁵⁸. Des entreprises d'insertion ont proposé aux habitants précarisés des quartiers sensibles des emplois peu qualifiés (dans le bâtiment, l'environnement, les services aux résidents)²⁵⁹.

Cette stratégie s'est poursuivie dans les années 1990 avec la mise en place d'emplois de ville puis d'emplois-jeunes, pour lesquels le gouvernement a prévu, de façon plus ou moins explicite, des quotas d'embauche en faveur des jeunes des quartiers sensibles²⁶⁰. Dans le cadre du Plan de relance pour la ville adopté en 1996, le gouvernement s'est engagé à créer 100 000 emplois de ville en quatre ans, sous la forme de contrats emploi consolidé financés partiellement par l'Etat. Ces emplois visaient les résidents des grands ensembles et des quartiers d'habitat dégradé et devaient répondre aux besoins collectifs non satisfaits²⁶¹ des collectivités locales, des associations ou des établissements publics²⁶². A l'identique, le recrutement d'emplois-jeunes devait permettre de lutter contre le chômage tout en répondant « à des besoins émergents et non satisfaits, présentant un caractère d'utilité sociale, notamment dans les domaines des activités sportives,

²⁵⁵ *Ibid.* ; VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 125.

²⁵⁶ DUBET F., "Penser la crise des banlieues. Que peuvent-les sciences sociales ?", op. cit.

²⁵⁷ DUBEDOUT H., *Ensemble, refaire la ville*, op. cit., p. 17 et s. ; BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., p. 371 et s. ; ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville*, op. cit., p. 25.

²⁵⁸ Ces structures offrent aujourd'hui environ 3000 emplois. STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, op. cit., p. 19 et s.

²⁵⁹ Il existe aujourd'hui environ 800 entreprises de ce type offrant 9000 emplois. *Ibid.*

²⁶⁰ CALVES G., *La discrimination positive*, op. cit., p. 109 et s. ; KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", op. cit.

²⁶¹ Gardiennage, entretien des bâtiments, gestion des espaces de proximité, assistance aux familles, activités sportives, soutien et accompagnement scolaire, etc. Certains organismes bailleurs de logement social se sont engagés dans ce dispositif d'insertion par l'économique, notamment le groupe S.C.I.C., filiale de la Caisse des dépôts et consignations, qui gère plus de 100 000 logements en Ile-de-France. Elle a confié à ses locataires en difficulté une part de l'activité générée par ses programmes de réhabilitation et d'entretien. STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, op. cit., p. 20.

²⁶² Circulaire du 28 mai 1996 relative à la mise en œuvre des emplois de ville, NOR AVIX9601553C, J.O. 16 juin 1996, p. 8969 et s.

culturelles, éducatives, d'environnement et de proximité »²⁶³. Dans tous les cas, il s'agit de prendre acte de l'écart entre le profil de compétences des habitants des quartiers pauvres et les critères d'embauche des entreprises, en proposant des sas d'insertion temporaires aux exclus pour contribuer à leur insertion sur le marché de l'emploi ordinaire²⁶⁴.

556.Des résultats peu probants. Lorsque l'on compare les données des recensements de 1990 et de 1999, il apparaît que le taux d'activité des 15 à 24 ans résidant dans les Z.U.S. a diminué (32.8% au lieu de 43.7%)²⁶⁵. La part de chômeurs a augmenté (25.4% contre 18.9%), particulièrement pour les 15 - 24 ans dont le taux de chômage était de 39.5% en 1999²⁶⁶. Le fait de résider en Z.U.S. a, toutes choses égales par ailleurs, un impact défavorable. Il réduit la probabilité de trouver un emploi dans les dix-huit mois et augmente de 9.2 % la durée du chômage²⁶⁷. Les personnes de nationalité ou d'origine non européenne connaissent à la fois un risque plus élevé de chômage et une difficulté plus grande à retrouver un emploi²⁶⁸. Parmi eux, les jeunes maghrébins sont confrontés à des difficultés supplémentaires. Dans une étude portant sur le quartier de Lille-Sud, D. DUPREZ a démontré que 59% des jeunes d'origine maghrébine détenteurs d'un diplôme supérieur au baccalauréat étaient au chômage, pour 10% de non-maghrébins²⁶⁹. Constatant la progression de la délinquance et la diminution du chômage à la fin des années 1990, certains commentateurs réfutent tout lien entre chômage et délinquance²⁷⁰. Cette argumentation s'appuie sur une lecture trop globale des chiffres du chômage. Si cette amélioration du marché de l'emploi a profité partiellement aux habitants des Z.U.S., elle n'a guère affecté la situation professionnelle des catégories les plus défavorisées : les jeunes, les étrangers et les travailleurs faiblement qualifiés²⁷¹.

Récemment, pour tenter de relancer le processus d'insertion professionnelle et pallier la disparition progressive des emplois-jeunes²⁷², le gouvernement a introduit de nouveaux contrats aidés : les contrats d'avenir, les contrats d'accompagnement pour l'emploi et les contrats d'insertion à la vie sociale²⁷³. Ces contrats s'adressent aux bénéficiaires du R.M.I., de l'allocation de solidarité spécifique (A.S.S.) ou de l'allocation de parent isolé (A.P.I.). L'employeur est exonéré des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales. Il perçoit une aide forfaitaire égale au montant du R.M.I. (425€ par mois environ). Lors du C.I.V. du 9 mars 2006, le gouvernement s'est engagé à faire bénéficier 6000 jeunes sous main de justice effectuant des peines de moins d'un an des contrats d'insertion dans la vie sociale

²⁶³ STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, op. cit., p. 21.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., pp. 16-17 ; VIEILLARD-BARON H., *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, op. cit., p. 142 et s.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 23.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 22.

²⁶⁹ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", op. cit.

²⁷⁰ *Supra* n°337.

²⁷¹ KIRSZBAUM T., *Le développement économique communautaire aux Etats-Unis*, D.I.V., R.E.P.S., juillet 2005, p. 3.

²⁷² Selon une étude de la Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (D.A.R.E.S.) du ministère de l'emploi, 70 000 jeunes seraient encore présents dans le dispositif fin 2005. Ces emplois-jeunes auront totalement disparu entre 2009 et 2010. Citée in DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 20.

²⁷³ D'après les données fournies par le gouvernement lors du C.I.V. du 9 mars 2006, 22% des contrats d'insertion dans la vie sociale (C.I.V.I.S.) signés profitent à des habitants des Z.U.S. 20 000 contrats d'avenir et d'accompagnement les concernent.

(C.I.V.I.S.). En réponse aux émeutes urbaines de la fin de l'année 2005, le Premier ministre s'est engagé devant les parlementaires à créer un dispositif destiné spécifiquement aux jeunes de moins de 25 ans résidant en Z.U.S. Par une instruction du 23 décembre 2005, la Direction générale de l'emploi a demandé à l'A.N.P.E. et aux missions locales de recevoir respectivement 46 500 et 30 000 jeunes dans les trois mois. Suite à ces entretiens, elles doivent proposer à ces jeunes une solution en termes de formation, de stage, de contrat de travail ou d'accompagnement²⁷⁴. D'après les données fournies par le gouvernement lors du C.I.V. du 9 mars 2006, au 24 février 2006, 29 463 jeunes ont été reçus (55.9%). 3567 entrées en accompagnement renforcé ont été enregistrées. 19 914 offres d'emplois ont été faites. 2180 jeunes ont effectivement été embauchés fin janvier et 3040 jeunes ont été orientés vers une formation. Malgré de nobles ambitions, l'ensemble des dispositifs d'insertion par l'économie ont pour point commun d'écarter les personnes concernées des formes traditionnelles d'emploi ou même de qualification. Les individus les moins qualifiés et ceux qui rencontrent le plus de difficultés sociales sont plus souvent orientés vers des dispositifs situés en amont de l'emploi (contrats d'emploi solidarité, contrats d'emploi consolidé, stage de formation et d'insertion) que vers les dispositifs d'alternance (contrats d'orientation, d'adaptation ou de qualification), dont les performances sont pourtant bien meilleures en termes d'accès à l'emploi marchand²⁷⁵. Ces sas temporaires d'insertion ont finalement contribué à enfermer ceux qui les occupent dans un statut permanent au seuil de l'emploi ordinaire, sans autre débouché que celui des activités d'utilité sociale²⁷⁶.

4- Les zones franches urbaines

557. L'attribution d'exonérations fiscales et sociales. Il s'agit ici de rapprocher les entreprises des quartiers les plus en difficulté, de lutter contre la discordance spatiale (« *spatial mismatch* ») entre la localisation résidentielle des habitants et les pôles d'emplois en croissance²⁷⁷. Là encore, les gouvernants français se sont inspirés des politiques anglo-saxonnes. Sous le nom d'« *Entreprise Zones* » (zones d'entreprises), la Grande-Bretagne a introduit un système de zones franches dans les années 1970, avant d'être suivie par les Etats-Unis²⁷⁸. Pour inciter les entreprises à s'installer dans les zones reléguées, ils ont allégé le poids des charges fiscales et sociales ainsi que les contraintes bureaucratiques. De 1980 à 1992, quarante Etats américains ont appliqué la formule. Dans les années 1990, l'administration Clinton a généralisé ce dispositif avec la mise en place d'« *Empowerment zones* » et d'« *Entreprise Communities* »²⁷⁹. Les évaluations donnent à voir des résultats mitigés²⁸⁰. Ces dispositifs ont exigé de lourds investissements financiers pour des effets globalement réduits. Ils ont produit une redistribution de l'activité économique et n'ont donc pas véritablement contribué à la création d'entreprises et d'emplois. Ces évaluations n'ont pas empêché le gouvernement d'A. JUPPE de reprendre à son compte les expériences anglo-saxonnes. Depuis le Pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, des Zones franches urbaines (Z.F.U.) ont été

²⁷⁴ Instruction D.G.E.F.P. n°2005-46 du 23 décembre 2005 relative au plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles, NOR : SOCG0510424J, B.O. du ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale et du Logement.

²⁷⁵ KIRSZBAUM T., *Le développement économique communautaire aux Etats-Unis*, op. cit., p. 4.

²⁷⁶ KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", op. cit.

²⁷⁷ KIRSZBAUM T., *Le développement économique communautaire aux Etats-Unis*, op. cit., p. 7 et s.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 13 et s. ; DONZELOT J., WYVEKENS A., MEVEL C., *Faire Société*, op. cit., p. 95 et s.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*

créées pour permettre, sur une durée de cinq ans, des exonérations sociales (cotisations patronales) et fiscales (taxe professionnelle, taxe foncière, impôts sur les bénéfices) pour les entreprises acceptant de s'y installer et d'embaucher des habitants des Z.U.S. Les Z.F.U. ont été reconduites et étendues par la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003²⁸¹. Suite à l'engagement du gouvernement lors du C.I.V. du 9 mars 2006, la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a inscrit la création de nouvelles zones franches urbaines à compter du 1^{er} août 2006 et l'extension du périmètre de certaines d'entre elles²⁸². 15 nouvelles Z.F.U. ont vu le jour (notamment à Orléans, Sens, Montbéliard, Avignon, Lyon La Duchère)²⁸³.

558.Des évaluations mitigées. Les évaluations réalisées ont fourni des résultats dans un premier temps décevants, puis plus favorables²⁸⁴. En décembre 2002, la D.I.V. a souligné que le parc d'entreprises implantées en Z.F.U. et le nombre de salariés ont presque triplé depuis 1997²⁸⁵. En cinq ans, les Z.F.U. auraient permis de créer 45 604 emplois²⁸⁶. La clause d'embauche locale serait largement respectée. Fin 1999, 13 000 salariés des entreprises situées en Z.F.U. résidaient dans ces zones²⁸⁷. La proportion de C.D.I. était évaluée à 84%²⁸⁸. La part d'emplois occupés par des résidents des Z.U.S. était de 26% (avec des pics à 36% à Marseille et Strasbourg, 33% à Amiens), soit bien plus que le minimum de 20% alors prescrit par la loi²⁸⁹. La proportion de créations d'entreprises serait supérieure aux délocalisations (deux tiers environ)²⁹⁰. La diminution du taux de chômage dans les Z.U.S. de 1997 à 2002 est attribuée à l'efficacité du dispositif. A Marseille, le taux de chômage dans les quartiers Nord aurait ainsi diminué deux fois plus vite que dans le reste de la ville (-34.6% contre 15.5%)²⁹¹.

Cela étant, d'autres évaluations sont plus critiques et soulignent les effets pervers du dispositif, qui s'apparentent d'ailleurs à ceux relevés outre-atlantique²⁹². L'Inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S.) a stigmatisé l'effet d'aubaine fiscale pour les

²⁸¹ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, *J.O.* n°177 du 2 août 2003, p. 13281 et s.

²⁸² Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, *J.O.* n°79, 2 avril 2006, p. 4950 et s.

²⁸³ Décret n°2006-930 du 28 juillet 2006 portant création de zones franches urbaines en application de l'article 26 de la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, *J.O.* n°174 du 29 juillet 2006, p. 11303 et s.

²⁸⁴ SUEUR J.-P., *Demain la ville*, *op. cit.*, p. 90 et s. ; FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, *op. cit.*, p. 36 ; MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement, juillet 2001, p. 37 ; MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement, décembre 2002. Disponibles sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 1^{er} mai 2006) ; ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, Rapport du Sénat n°354, juillet 2002.

²⁸⁵ MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, *Bilan des zones franches urbaines*, décembre 2002, p. 24 et s. ; D'après une étude de l'Association « entreprendre, villes et quartiers » parue en septembre 2001 sur le bilan de 22 Z.F.U., ces nouvelles entreprises appartiennent essentiellement aux secteurs des services aux entreprises (25%), du bâtiment et des travaux publics (18%), des services aux personnes (14%), du commerce de détail (14%). Citée in ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, *op. cit.*, p. 20.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 27.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 32.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 28 ; MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, *Bilan des zones franches urbaines*, décembre 2002, p. 27.

²⁸⁹ ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, *op. cit.*, p. 32 ; FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, *op. cit.*, p. 97.

²⁹⁰ ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, *op. cit.*, p. 31 ; MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, *Bilan des zones franches urbaines*, décembre 2002, p. 28.

²⁹¹ ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, *op. cit.*, p. 28.

²⁹² SUEUR J.-P., *Demain la ville*, *op. cit.*, p. 90 et s. ; FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, *op. cit.*, p. 36.

entreprises²⁹³. En subventionnant les entreprises entrantes, on court le risque de subventionner simultanément les entreprises présentes. Les subventions à la production ne font que déplacer les lieux de production et d'emploi sans augmenter le volume de production ni l'emploi total²⁹⁴. Le risque est alors de déclencher une concurrence fiscale « *implosive* » entre collectivités territoriales²⁹⁵. Cette politique est peu productrice d'emplois et ceux effectivement créés n'ont pas essentiellement profité aux habitants des Z.U.S. Les entreprises qui s'implantent sont souvent de petite taille et donc peu créatrices d'emplois, tandis que les entreprises de plus grande taille s'installent avec leurs propres salariés²⁹⁶. Ainsi, au début de l'année 2000, 60% des entreprises installées dans la Z.F.U. de Marseille et 50% de celles de la zone de Garges-lès-Gonesse-Sarcelles étaient des entreprises individuelles²⁹⁷. Dans cette dernière, les entreprises de moins de trois salariés représentaient 85% des entreprises implantées²⁹⁸. La clause d'embauche locale est très peu contraignante. Elle impose à présent 33% d'embauches en Z.U.S., mais seulement à partir du troisième recrutement, pour une durée horaire qui peut être limitée à 16 heures par semaine et sans condition de durée du contrat de travail²⁹⁹. Les avantages fiscaux accordés aux entreprises de moins de 50 salariés sont indépendants du respect de la clause d'embauche locale et l'exonération des charges patronales s'applique à tous les salariés³⁰⁰. Aux Etats-Unis, ces exonérations ne visent que les emplois confiés aux habitants des quartiers pauvres³⁰¹. Le zonage est quant à lui arbitraire. Il crée des effets de frontières suscitant une sorte de « *discrimination à rebours* » des habitants et des entreprises exclus du champ de la dérogation mais affectés par des difficultés analogues³⁰². En définitive, les résultats obtenus, bien que non négligeables, semblent dérisoires au regard du coût de cette politique. Entre 1997 et fin 2001, le coût budgétaire total des zones franches a quasiment triplé, passant de 924.7 millions de francs (141 M€) à 2.6 milliards de francs (406 M€), soit une augmentation de 188%³⁰³. Le coût par emploi déplacé serait d'environ 2500 euros³⁰⁴. Au total, si les Z.F.U. sont sans doute relativement efficaces pour les zones d'habitat les plus isolées par rapport aux bassins d'emplois, elles ne constituent qu'une modeste réponse au problème de « *l'hystérésis spatiale* »³⁰⁵. Une nouvelle fois, les émeutes urbaines de novembre 2005 corroborent cette hypothèse. La localisation des Z.F.U. créatrices d'emploi est positivement corrélée avec le développement des émeutes, principalement parce qu'elles ont suscité des attentes qu'elles n'ont pas contentées³⁰⁶.

²⁹³ MADORE F., *Ségrégation sociale et habitat*, op. cit., p. 203.

²⁹⁴ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 37.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ SUEUR J.-P., *Demain la ville*, op. cit., p. 90 et s.

²⁹⁷ ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, op. cit., p. 28.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ MAURIN E., *Le ghetto français*, op. cit., p. 63 ; KIRSZBAUM T., "Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain", op. cit.

³⁰⁰ KIRSZBAUM T., "Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain", op. cit.

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² SUEUR J.-P., *Demain la ville*, op. cit., p. 90 et s. ; KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", op. cit. ; THISSE J.-F., WASMER E., ZENOU Y., "Ségrégation urbaine, logement et marché du travail", op. cit., p. 161.

³⁰³ MINISTERE DELEGUE A LA VILLE, *Bilan des zones franches urbaines*, décembre 2002, p. 29.

³⁰⁴ MAURIN E., *Le ghetto français*, op. cit., p. 63 ; ANDRE P., *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, op. cit., p. 28 et s.

³⁰⁵ FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, op. cit., p. 38.

³⁰⁶ LAGRANGE H., "La structure et l'accident" in LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, op. cit.

5- L'attribution de ressources fiscales supplémentaires en faveur des communes pauvres

559. Une politique de péréquation financière entre communes riches et pauvres. La loi n°91-429 du 13 mai 1991 a institué trois mécanismes distincts de péréquation en faveur des communes pauvres confrontées à de lourdes charges liées aux dysfonctionnements urbains : la dotation de solidarité urbaine, le fonds de solidarité pour les communes de la région d'Ile-de-France (F.S.C.R.I.F.) et la dotation particulière de solidarité urbaine. Le principe est de prélever des cotisations sur les communes riches et de les transférer aux communes les plus pauvres pour compenser l'écart de ressources³⁰⁷. Quatre critères sont pris en compte : le potentiel fiscal par habitant, la part de logements sociaux, le nombre de personnes bénéficiant d'aides au logement et le revenu moyen par habitant³⁰⁸. La dotation de solidarité urbaine versée aux communes dotées d'une Z.U.S. représentait 467 millions d'euros en 2004, 564 millions d'euros en 2005³⁰⁹. Elle atteint 677 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006³¹⁰. Le F.S.C.R.I.F. a quant à lui versé 170 millions d'euros en 2005³¹¹. Si ce système de dotation atténue l'écart de ressources, ce dernier reste important. Le cumul de la dotation forfaitaire, de la dotation de solidarité versée par l'Etat et des sommes versées par le fonds national de péréquation et le F.S.C.R.I.F. indique un transfert par habitant de 2 428 francs (370 €) dans les communes pauvres et de 428 francs (65 €) dans les communes riches à la fin des années 1990³¹². Après transfert, les ressources fiscales par habitant étaient de 4 412 francs (672 €) dans les communes pauvres et de 7 963 francs (1213 €) dans les communes riches³¹³. Ces montants doivent être rapprochés de la disparité des dépenses communales. S'agissant des frais de fonctionnement des services publics municipaux, le montant par habitant en 2000 était de 6 636 francs (1011 €) dans les communes pauvres et de 10 580 francs (1612 €) dans les communes riches³¹⁴. Pourtant, les besoins sont bien souvent plus importants dans les communes pauvres dès lors qu'elles comptent une proportion plus importante d'enfants, de chômeurs et de personnes à bas revenus³¹⁵. Pour réduire ces écarts, la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 d'orientation pour la cohésion sociale a rénové la dotation de solidarité urbaine pour que le nouveau mode de calcul bénéficie davantage aux communes comprenant une Z.U.S. sur leur territoire. L'enveloppe financière globale devrait augmenter de 120 millions d'euros par an de 2005 à 2009.

³⁰⁷ ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville, op. cit.*, p. 44.

³⁰⁸ *Ibid.*, p. 135 et s.

³⁰⁹ Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville, Projet de loi de finances pour 2006. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 20 mai 2006).

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ Circulaire du 15 avril 2005 relative au fonds de solidarité entre les communes de la région d'Ile-de-France au titre de 2005, NOR : LBLB0510042C. Disponible sur Internet : <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> (consultée le 20 mai 2006).

³¹² FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale, op. cit.*, p. 68.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ *Ibid.*

C. Une approche occupationnelle

560. L'organisation de loisirs pour détourner les adolescents des quartiers sensibles de la délinquance. Les dispositifs de prévention par les loisirs sont nombreux. Le programme le plus conséquent est celui des opérations prévention-été devenues opérations Ville-Vie-Vacances (1). En parallèle, les ministères de l'Education nationale, de l'Intérieur et de la Défense ont développé leurs propres programmes de prévention par les loisirs (2).

1- Des opérations prévention-été aux opérations Ville-Vie-Vacances

561. Les opérations prévention-été (O.P.E.). Dans un premier temps dénommées opérations « anti été chaud », les opérations prévention-été, inscrites dans le fil de la « *Recreational approach* » américaine, ont été introduites dans l'optique d'éviter le renouvellement des incidents de l'été 1981³¹⁶. Limitées dans le temps et dans l'espace, elles se donnaient pour objectif d'éloigner les jeunes les plus turbulents des cités pour y maintenir le calme et d'effectuer une action de prévention strictement ciblée auprès des publics réputés ne pas faire partie de la clientèle habituelle des travailleurs sociaux³¹⁷. Dans l'esprit des pouvoirs publics, les émeutes de 1981 avaient largement démontré la faillite de la prévention de la délinquance dans ses formes classiques³¹⁸. Il s'agissait d'expérimenter d'autres solutions, d'impliquer d'autres acteurs que les professionnels attitrés, de décloisonner l'action pour la renouveler³¹⁹. La première année, ces opérations n'ont pas été pensées pour être pérennisées. Dans une logique de « *coup* » médiatique destiné à montrer que les pouvoirs publics faisaient « quelque chose », elles ont été improvisées dans l'urgence et sans un objectif très clair³²⁰. Le gouvernement ne souhaitait pas imposer des actions normées mais cherchait à promouvoir un modèle expérimental laissant d'importantes marges de manœuvre aux opérateurs locaux³²¹. Dès l'été 1982, 10 000 jeunes de banlieues sont partis en vacances, 100 000 jeunes ont bénéficié sur place d'animations de quartier. Ces opérations ont été reconduites en 1983 avec un budget de dix millions de francs (1.5 M€) avant de prendre de l'ampleur³²². Elles ont été étendues à toutes les vacances scolaires. Elles ont concerné les mineurs de justice, notamment les jeunes détenus³²³. Depuis 1988, pour éviter les effets nocifs de l'incarcération et le désœuvrement des mineurs détenus du fait de l'absence d'intervenants socio-éducatifs durant la période estivale, une enveloppe spécifique de 50 000 francs (7621 €) est réservée à ce public dans chaque département³²⁴. En 1993, 36 départements ont participé aux O.P.E. grâce à un budget de 52 millions de francs (7.9 M€)³²⁵.

³¹⁶ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 650 ; KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, D.I.V., février 1999, p. 5 et s. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté de 15 mars 2005).

³¹⁷ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", in LAPEYRONNIE D. (dir.), *Quartiers en vacances. Des opérations prévention Eté à Ville Vie Vacances 1982-2002*, Paris, éd. de la D.I.V., 2003, pp. 11-37.

³¹⁸ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, op. cit., p. 15 et s.

³¹⁹ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", op. cit.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", in LAPEYRONNIE D. (dir.), *Quartiers en vacances*, op. cit., pp. 75-103.

³²² BACHMANN C., LE GUENNEC N., *Violences urbaines*, op. cit., pp. 363-364 ; BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", op. cit.

³²³ BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", op. cit.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 650.

Les évaluations réalisées dans les années 1980 ont porté un regard nuancé sur l'efficacité du dispositif. En 1983, à partir des données statistiques sur la délinquance durant l'été, le ministère de la Justice a précisé que ces opérations, plutôt que de prévenir les phénomènes de délinquance, les déplaçaient dans les villes d'accueil³²⁶. Un certain nombre d'incidents ayant marqué les séjours dès la première année, les villes de vacances ont manifesté des réactions d'hostilité³²⁷. Elles ont également suscité l'opposition de travailleurs sociaux qui vivaient ces opérations comme une promotion de l'amateurisme, une négation de leurs compétences, une dépossession de leur quasi-monopole professionnel³²⁸. Ils jugeaient ces actions peu efficaces sur le long terme, voire contre-productives étant donné le risque de stigmatisation des jeunes des quartiers³²⁹. Plus encore, les évaluateurs ont noté la dilution du programme dans des objectifs trop généraux. A la fin des années 1980, il s'est écarté de son ambition initiale, contenir les émeutes urbaines, au profit d'un objectif très général de lutte contre les exclusions³³⁰. Dans une évaluation parue en 1990, L. DUBOUCHET notera que « *la prévention sociale de la délinquance est « dans et partout » à tel point que la cible du dispositif semble souvent indistincte. Les actions se globalisent dans des programmes de vacances municipaux et les ressources mises en œuvre ne sont pas toujours adaptées à la protection des jeunes manifestant des déviances* »³³¹. Ces évaluations mitigées n'empêcheront pas le dispositif de s'étendre sous l'appellation nouvelle des opérations Ville-Vie-Vacances à partir de 1995.

562. Les opérations Ville-Vie-Vacances (V.V.V.). Le choix de cette nouvelle appellation s'explique par le souhait du gouvernement de ne pas stigmatiser les banlieues et de tenir compte de l'extension du dispositif à l'ensemble des vacances scolaires. En 1995, 600 000 jeunes ont bénéficié des opérations V.V.V. pour un budget total de 57 millions de francs (6.7 M€)³³². Comme les O.P.E., elles se sont vues assigner deux finalités principales : la prévention de la délinquance et l'insertion des jeunes en voie de marginalisation non-accueillis dans les structures d'animation ordinaires³³³. S'il s'agit toujours d'assurer la tranquillité dans les quartiers sensibles en occupant les jeunes par des activités de loisirs ou en les soustrayant provisoirement du quartier, les opérations V.V.V. poursuivent une ambition plus large : contribuer à la socialisation des jeunes en améliorant leurs liens avec l'environnement social, institutionnel et familial³³⁴. Le programme s'inscrit dans une perspective de discrimination positive puisque les opérateurs doivent identifier leur public-cible au sein de la géographie prioritaire de la

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.* ; JULLIARD G., "Les difficiles relations du politique et du technique", in LAPEYRONNIE D. (dir.), *Quartiers en vacances*, *op. cit.*, pp. 105-125.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ En 1989, une circulaire a précisé que « *ce programme fait partie des moyens mis en œuvre par le gouvernement pour lutter contre les exclusions, contribuant ainsi à la réalisation d'une politique cohérente en faveur des familles, à une meilleure insertion des jeunes et à la prévention de la délinquance* ». Citée in BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", *op. cit.*

³³¹ Cité in DUPREZ D., "Le modèle français de prévention de la délinquance : la recherche d'un second souffle", in HEBBERECHT P., SACK F. (dir.), *La prévention de la délinquance en Europe : nouvelles stratégies*, *op. cit.*, p. 74.

³³² GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 651.

³³³ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 5 et s. ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³³⁴ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 6. ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

politique de la ville³³⁵. Ce public est relativement peu défini. Les circulaires évoquent à la fois les « *jeunes en difficulté* », les « *jeunes les plus éloignés des dispositifs de droit commun* », les « *jeunes les plus fragilisés et les plus exposés* » ou encore les « *jeunes en voie de marginalisation* »³³⁶. Il s'agit principalement de ceux qui ne fréquentent pas spontanément les activités classiques d'animation³³⁷, de ceux qui se situent dans les interstices de la prise en charge institutionnelle : pas assez délinquants, ou repérés comme tels, pour être pris en charge par les services spécialisés dans le traitement de la délinquance (police, justice) ; trop peu insérés pour relever d'une action d'animation ordinaire³³⁸.

En pratique, les opérations V.V.V. se déclinent sous de multiples formes³³⁹. Les activités privilégiées sont les pratiques sportives (21.2% en 1999). Leur importance a néanmoins tendance à diminuer (26% en 1996, 22.3% en 1998) car les cellules départementales chargées de sélectionner les projets leur prêtent moins qu'avant des vertus d'insertion. Les activités artistiques sont à l'inverse en progression constante : 14.4% en 1999 contre 12.5% en 1998 et 7.4% en 1997. Quelques opérations de solidarité internationale sont recensées. En 1999, 633 jeunes sont allés dans quatorze pays pour construire des écoles, participer à des opérations de reboisement, de forage, à des activités culturelles, etc³⁴⁰. Les projets visant à favoriser l'insertion professionnelle sont, bien que minoritaires, en progression constante (moins de 5% en 1998, 10% en 1999). Quelques opérations visent les jeunes détenus. L'administration pénitentiaire et la P.J.J. ont engagé une opération « *Tépacap* » qui prend la forme de séjours sur des voiliers. L'association CLIP (club informatique pénitentiaire) forme les personnes incarcérées à la micro-informatique. Le GENEPI réalise des activités scolaires et socioculturelles dans les quartiers mineurs et jeunes majeurs. Depuis quelques années, les séjours extérieurs encadrés diminuent (17% en 1998, 22.2% en 1997). Les projets localisés en dehors de la région d'origine des jeunes ne représentaient plus que 14.6% du total en 1998, contre 20.7% en 1997. Les cellules départementales soutiennent plus volontiers les sorties à la journée, les projets facilitant l'accessibilité aux activités situées dans l'environnement proche (ville, département, région). S'agissant du public accueilli, 21% des jeunes avaient moins de 13 ans en 1999, 66% entre 13 et 18 ans et 13% plus de 18 ans³⁴¹. 32% d'entre eux étaient de sexe féminin³⁴². 52% étaient issus de l'immigration en 1998 mais les évaluations en la matière sont délicates car les opérateurs refusent souvent de fournir des renseignements sur l'origine ethnique³⁴³. Ce pourcentage serait en réalité sous-estimé, certains départements atteignant un taux d'adolescents issus de l'immigration supérieur à 75%³⁴⁴.

³³⁵ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 8 et s.

³³⁶ *Ibid.*, p. 13.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*, p. 17.

³³⁹ *Ibid.*, p. 53 et s. ; DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Ville, Vie, Vacances 2000*, éd. de la D.I.V., 2000. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 20 mars 2001).

³⁴⁰ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Ville, Vie, Vacances 2000, op. cit.*, p. 7.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 20 et s.

³⁴⁴ *Ibid.*

563. Un risque de dilution et de banalisation du dispositif. Deux facteurs convergents contrarient l'application du principe de discrimination positive et le ciblage des jeunes les plus marginalisés : la quête de la mixité en ce qui concerne le public, la prise en compte de la diversité des situations territoriales en ce qui concerne la géographie d'intervention³⁴⁵. Les territoires sont sélectionnés à partir de critères de risque mais la géographie du dispositif ne se réduit pas aux quartiers dont les problèmes sont les plus massifs³⁴⁶. Preuve en est la généralisation du dispositif à l'ensemble des départements depuis 2000. Plus de 800 000 jeunes sont désormais concernés par le programme V.V.V., pour un montant qui dépasse 50 millions d'euros³⁴⁷. Plus encore, la cible effective est moins spécifique que prévue³⁴⁸. Le public accueilli connaît bien des difficultés d'insertion mais il n'est pas, dans sa grande majorité, porteur d'un véritable risque délinquant³⁴⁹. Les services spécialisés dans la prévention et le traitement de la délinquance sollicitent peu le dispositif pour les jeunes dont ils ont la charge³⁵⁰. Les clubs et équipes de prévention, les associations gérées par les professionnels des ministères de la Justice, de l'Intérieur et de la Défense ne représentent que 10% environ du total des structures impliquées, contre 13% en 1996³⁵¹. Dans 70% des départements, la P.J.J. n'encadre aucun projet V.V.V.³⁵². Quant aux équipes de prévention, elles appréhendent généralement le programme V.V.V. comme une opportunité financière pour abonder leur budget ordinaire, pour engager des projets nouveaux concernant leur clientèle habituelle, laquelle n'est pas, par définition, en rupture avec les institutions³⁵³. La contribution de la prévention spécialisée au repérage des jeunes échappant à toute forme de prise en charge institutionnelle paraît très réduite³⁵⁴.

Ce sont les services municipaux et les équipements de proximité dépendant des villes qui assurent la majeure partie des opérations (52.7% en 1998 contre 45.1% en 1997)³⁵⁵. Les associations culturelles et de loisirs occupent la seconde place (16.8% en 1998)³⁵⁶. Le personnel d'encadrement relève pour 85% de quatre types d'intervenants : les permanents des structures sociales et associatives, les animateurs saisonniers, les bénévoles et stagiaires issus des écoles de formation au travail social³⁵⁷. Si les structures d'animation sollicitent abondamment le dispositif, il n'entre pourtant pas dans leur mission première de prendre en charge le public visé³⁵⁸. Leurs compétences ne sont pas toujours établies face à un public difficile³⁵⁹. Disposant rarement de professionnels de l'animation en nombre suffisant, elles sont contraintes de recruter des animateurs vacataires³⁶⁰. Leurs activités généralistes canalisent difficilement les jeunes réputés très

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 12 ; MOHAMMED M., MUCCHIELLI L., "Des jeunes face à Ville, Vie, Vacances", in LAPEYRONNIE D. (dir.), *Quartiers en vacances, op. cit.*, pp. 165-183.

³⁴⁶ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 12.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 26 ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³⁴⁸ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 12.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 41 et s.

³⁵⁰ *Ibid.*, p. 17.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 43 ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³⁵² KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 44.

³⁵³ *Ibid.* ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³⁵⁴ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 44.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 82 ; DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Ville, Vie, Vacances 2000, op. cit.*, 6.

³⁵⁶ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale, op. cit.*, p. 82.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 45.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 17.

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 45.

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 47.

difficiles³⁶¹. Certains opérateurs ont donc une propension à exclure les éléments les plus perturbateurs au profit d'un public plus jeune³⁶² ou plus malléable³⁶³. Pour s'assurer une certaine tranquillité, ils recourent à des stratégies de sélection et d'évitement du public prioritaire (proposition d'activités impopulaires auprès des jeunes de quartier de relégation comme le mini-golf, le squash, etc.)³⁶⁴. D'autant qu'ils sont le plus souvent poussés par les élus locaux à massifier le dispositif. En effet, la mise en œuvre d'une politique de discrimination positive véritablement assumée rencontre des résistances au plan local³⁶⁵. Certains élus craignent d'être accusés d'offrir des loisirs de luxe aux délinquants et/ou adoptent une logique de guichet destinée à compenser les défaillances de l'offre municipale de loisirs³⁶⁶. En conséquence, les actions concernent généralement des jeunes qui ne sont pas les plus désocialisés et qui sont déjà inscrits dans les associations³⁶⁷.

Le dispositif V.V.V. subit enfin un processus de bureaucratisation qui épuise toute innovation³⁶⁸. Etant donné la faible réactivité des cellules départementales chargées de sélectionner les projets, les opérateurs sont très rarement renouvelés. En 1998, 88% étaient déjà partie prenante de l'opération l'année précédente (86% en 1996 et 1997)³⁶⁹. L'appel à projets s'avère formel. Les jeux semblent faits d'avance pour bénéficier toujours aux mêmes opérateurs³⁷⁰. Alors que l'ambition initiale visait à mobiliser les jeunes et leurs familles dans l'organisation des séjours et des loisirs, les associations de jeunes ou d'habitants ne représentent plus que 5% de l'ensemble des porteurs de projets³⁷¹. Les prestations de service sont désormais privilégiées au détriment de l'accompagnement de projets³⁷². Parallèlement, le dispositif affronte une désaffection des élus pour qui l'effet d'aubaine d'un dispositif nouveau et médiatisé s'est largement effacé³⁷³. Leur distance, qui n'est certes pas généralisée, se manifeste par la disparition de presque toutes les journées nationales de lancement, de clôture ou de rituel marquant, grâce à la présence des élus, des jeunes et des porteurs de projets, l'originalité du dispositif, sa pertinence et son importance politique³⁷⁴. Face à la demande de sécurité, le programme V.V.V. est perçu comme insuffisant, cantonné au champ de l'animation socio-éducative traditionnelle³⁷⁵.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² Il y a une tendance très nette au rajeunissement du public. Les jeunes de moins de 13 ans représentaient 25% du public en 1998 contre 19% en 1997. *Ibid.*, p. 22 et s.

³⁶³ *Ibid.*, p. 46.

³⁶⁴ MOHAMMED M., MUCCHIELLI L., "Des jeunes face à Ville, Vie, Vacances", *op. cit.*

³⁶⁵ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 27.

³⁶⁶ *Ibid.*, pp. 27 et 37 ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³⁶⁷ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.* p. 120.

³⁶⁸ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ Parmi les associations « labellisées », on trouve notamment la Fédération française de motocyclisme, les Eclaireurs de France, les Scouts de France, l'U.C.P.A. KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 91 et s.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 58.

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*

³⁷⁴ *Ibid.* ; JULLIARD G., "Les difficiles relations du politique et du technique", *op. cit.*

³⁷⁵ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.* ; DUBOUCHET L., "OPE et VVV, la galaxie de la prévention", in LAPEYRONNIE D. (dir.), *Quartiers en vacances*, *op. cit.*, pp. 39-73.

564. La question de l'efficacité du dispositif en matière de prévention de la délinquance.

Il est frappant de constater l'absence d'évaluation concernant l'efficacité préventive des opérations V.V.V. Cette incapacité à mesurer la réussite du dispositif se trouve le plus souvent compensée par une valorisation des effectifs et des territoires atteints, « *comme si le seul fait de se développer administrait la preuve de la pertinence et de l'efficacité* »³⁷⁶. Son impact se résume globalement à la modernisation de l'offre de loisirs des institutions en direction des jeunes³⁷⁷. Il a effectivement induit une prise de conscience locale et favorisé la mise en œuvre de politiques améliorant l'offre de services pendant l'été (ouverture des équipements sportifs, etc.). Il a parfois permis d'impulser localement le développement de politiques de prévention. « *De ce point de vue, le dispositif VVV aura joué pleinement son rôle incitatif en suscitant implication et innovations locales et en leur apportant la légitimité nécessaire* »³⁷⁸. Au sujet de son impact sur la délinquance, la seule question réellement abordée est celle du déplacement des problèmes d'insécurité vers les villes d'accueil. Cette question a donné lieu à l'élaboration d'un plan pour l'accueil des jeunes dans les communes touristiques en 1999 (PAJECOT)³⁷⁹. Certaines villes vont jusqu'à demander des listes nominatives des jeunes accueillis³⁸⁰. Pourtant, les difficultés rencontrées dans ces communes ne sont pas nécessairement imputables au programme V.V.V.³⁸¹. Un amalgame est généralement réalisé entre les « jeunes des banlieues » voyageant sans encadrement et ceux que le dispositif V.V.V. prend en charge³⁸². Il y aurait en réalité peu d'incidents et les cellules départementales évoquent l'ostracisme qui frappe les jeunes sur les lieux d'accueil³⁸³. Du côté des communes d'origine, certaines font état de difficultés lorsque les populations-cibles imaginent que le dispositif s'intègre dans une logique « clientéliste » rentabilisant la violence³⁸⁴. Des groupes de jeunes n'hésitent pas à jouer de la pression ou de la menace pour obtenir des subventions pour leurs vacances, ce que le reste de la population perçoit de manière très négative³⁸⁵.

2- Les autres dispositifs de loisirs

565. L'opération école ouverte. Le ministère de l'Education nationale a expérimenté ce dispositif en 1991 avant de le généraliser en 1996 à l'occasion du Pacte de relance pour la ville. Il s'agit d'ouvrir les établissements scolaires pendant les vacances, les mercredis et les samedis, pour offrir aux élèves et aux jeunes du quartier un programme d'activités

³⁷⁶ DUBOUCHET L., "OPE et VVV, la galaxie de la prévention", *op. cit.*

³⁷⁷ BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", *op. cit.*

³⁷⁸ LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.*, pp. 21-22 ; DUBOUCHET L., "OPE et VVV, la galaxie de la prévention", *op. cit.*

³⁷⁹ Ce plan doit favoriser l'échange d'informations entre les départements d'origine des jeunes et les départements d'accueil afin que les séjours se déroulent dans les meilleurs conditions possibles. Sur le lieu de séjour, un travailleur social est chargé d'identifier les besoins des jeunes, de développer des réponses de séjour adaptées, d'assurer des permanences d'écoute et d'établir un relais auprès des professionnels du tourisme et des estivants. DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Ville, Vie, Vacances 2000*, *op. cit.*, p. 9.

³⁸⁰ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 63.

³⁸¹ Une enquête exploratoire réalisée au cours de l'été 1996 dans les stations balnéaires des Pyrénées orientales a ramené les événements à leur juste mesure. La présence des jeunes stigmatisés n'a pas dépassé un pour mille individus présents sur les stations et ceux qui ont adopté des conduites répréhensibles n'ont pas dépassé un pour sept ou huit mille personnes. Ce sont des jeunes inorganisés et non encadrés qui ont provoqué la majeure partie des incidents. CASTANIER P., "Témoignage des opérations, Ville, Vie, Vacances", in LAPEYRONNIE D. (dir.), *Quartiers en vacances*, *op. cit.*, pp. 185-201.

³⁸² KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 63.

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", *op. cit.*

³⁸⁵ *Ibid.*

scolaires, culturelles, sportives et de loisirs. En 2004, les activités scolaires représentaient 34% des actions, les activités culturelles 27%, les activités sportives 19% et les activités de loisirs 20%³⁸⁶. Elles ont bénéficié d'un budget total de 17.2 millions d'euros³⁸⁷. D'après la « Charte école ouverte » adoptée en 2003, l'objectif du dispositif est d'« œuvrer à l'intégration sociale et scolaire, de valoriser l'image de l'école auprès des jeunes et des habitants, de jouer un rôle moteur dans l'espace social, contribuant ainsi à la prévention de la violence »³⁸⁸. Financé par l'Education nationale (75%), les villes (15%), le ministère des Affaires sociales et le F.A.S.I.L.D. (10%)³⁸⁹, il vise en priorité les établissements situés en Z.E.P. et en Z.U.S.³⁹⁰.

Comme les opérations V.V.V., le dispositif école ouverte a connu un processus de dilution. Dans un premier temps limité aux élèves des banlieues difficiles, il a progressivement gagné les zones rurales affectées par des difficultés socio-économiques³⁹¹. En 2004, 653 établissements, dont 87% de collèges, ont ouvert leurs portes à 115 500 jeunes des premier et second degrés, sur un total de 3244 semaines³⁹². Sur ces 653 établissements, 374 étaient classés Z.E.P. ou R.E.P.³⁹³. Seuls 32% des établissements Z.E.P. ont participé à l'opération³⁹⁴. Les établissements situés en Z.U.S. représentaient 16% du total³⁹⁵. Si les établissements concernés soulignent les effets très positifs de l'opération sur le climat scolaire (amélioration du respect des lieux et des personnes, diminution des actes de malveillance) et sur son image à l'extérieur³⁹⁶, l'implication du milieu enseignant est limitée. Sa mise en œuvre dépend principalement de l'engagement des chefs d'établissements³⁹⁷. Nombre d'enseignants sont peu investis, si ce n'est hostiles, car ils redoutent que cet engagement, qui repose actuellement sur du volontariat, se traduise au final par une obligation de service réglementaire³⁹⁸. Ils sont donc fréquemment absents du dispositif et l'engagement des conseillers principaux d'éducation est tout aussi rare³⁹⁹. Comme à son habitude, l'Education nationale tend à fonctionner en vase clos. En développant les opérations école ouverte, elle a pu créer son « produit maison » et se retirer des opérations V.V.V.⁴⁰⁰. Comme ces dernières, les écoles ouvertes accueillent rarement les jeunes les plus difficiles, leur présence risquant de compromettre le bon fonctionnement d'ensemble⁴⁰¹.

³⁸⁶ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Ecole ouverte. Bilan 2004 – Perspectives 2005*, juillet 2005, p. 3. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.fr> (consulté le 18 mai 2006).

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 13.

³⁸⁸ Circulaire n°2003-008 du 23 janvier 2003, Charte école ouverte, NOR MENE0203096C, B.O.E.N., n°5, 30 janvier 2003.

³⁸⁹ Rapport général de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche, 2003, p. 81. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 18 mai 2006).

³⁹⁰ Circulaire n°2003-008 du 23 janvier 2003, Charte école ouverte, *op. cit.*

³⁹¹ *Ibid.* ; Rapport général de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche, *op. cit.*, p. 81.

³⁹² MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Ecole ouverte. Bilan 2004 – Perspectives 2005*, *op. cit.*, p. 3.

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 4.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 5.

³⁹⁷ Rapport général de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche, *op. cit.*, p. 85.

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.* La situation évoluerait néanmoins. 6000 enseignants ont participé à l'opération en 2004 (soit 36% du total), contre 4000 en 2003. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Ecole ouverte. Bilan 2004 – Perspectives 2005*, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁰⁰ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, *op. cit.*, p. 68 ; LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.* ; DUBOUCHET L., "OPE et VVV, la galaxie de la prévention", *op. cit.*

⁴⁰¹ Rapport général de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche, *op. cit.*, p. 83.

566. Les centres de loisirs des jeunes (C.L.J.) de la police et de la gendarmerie nationales.

A l'instar de l'Education nationale, les ministères de l'Intérieur et de la Défense ont largement utilisé les budgets V.V.V. pour abonder leurs propres programmes⁴⁰². Les C.L.J. sont des associations dirigées par des membres de la police ou de la gendarmerie qui organisent pour les jeunes de 12 à 25 ans des activités diverses, sportives, culturelles ou ludiques⁴⁰³. Durant la période estivale de l'année 2004, 48 C.L.J., implantés sur 57 sites et répartis dans 39 départements, ont accueilli plus de 17 000 jeunes⁴⁰⁴. Au-delà de leur intérêt occupationnel, ils permettent aux forces de l'ordre de renouer des liens avec les jeunes⁴⁰⁵. A l'inverse de la base policière⁴⁰⁶, les policiers et gendarmes affectés dans les C.L.J. jugent très positivement l'impact du dispositif. Ils y voient notamment un bénéfice en termes d'image⁴⁰⁷. Cela étant, ce dispositif bute sur plusieurs obstacles. Les activités sont généralement confiées à des agents relativement marginalisés au sein de leurs services et les fonctionnaires mobilisés sont en nombre insuffisant⁴⁰⁸. Les Centres recrutent eux-mêmes leur public. La plupart du temps, ils s'adressent à des jeunes parmi les moins hostiles aux forces de l'ordre⁴⁰⁹. Quant à la restauration d'un climat de confiance entre la police et la jeunesse, elle se limite bien souvent au lieu et à la période d'ouverture des C.L.J.⁴¹⁰.

567. Conclusion. Les récentes émeutes urbaines ont démontré le faible impact de la politique de la ville sur le processus de ségrégation urbaine, sur les conditions de vie des habitants et sur l'insécurité dans les quartiers de la géographie prioritaire. Progressivement, des voix se sont élevées contre les insuffisances du traitement social de la délinquance et son caractère dispendieux. Elles ont reproché aux gouvernants la dilution de la prévention de la délinquance dans la politique de la ville. Au titre de l'exigence d'efficacité, elles ont promu une approche plus restrictive de la prévention sociale et réclamé la concentration des moyens sur les populations « à risque ». Les représentants politiques ne sont pas restés sourds à ces arguments. Depuis le milieu des années 1990, la politique de prévention sociale connaît un processus de contraction.

⁴⁰² KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, op. cit., p. 67.

⁴⁰³ LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, op. cit., p. 114 et s.

⁴⁰⁴ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 75.

⁴⁰⁵ LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, op. cit., p. 114 et s.

⁴⁰⁶ DUPREZ D., "Le modèle français de prévention de la délinquance : la recherche d'un second souffle", op. cit.

⁴⁰⁷ KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, op. cit., p. 45 et s.

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ DUBOUCHET L., "OPE et VVV, la galaxie de la prévention", op. cit.

⁴¹⁰ *Ibid.*

Section 2- Un processus de contraction des politiques de prévention sociale

568. Un mouvement de rationalisation de la politique de prévention sociale. Face au constat d'échec dressé au sujet de la politique de la ville, les pouvoirs publics s'emploient à concevoir des programmes plus directement centrés sur la prévention de la délinquance et réputés plus efficaces. Ils recensent et diffusent des « bonnes » pratiques de prévention (§1). Pour améliorer l'impact des programmes, ils tentent de cibler davantage les populations « à risque » (§2). Ils amendent la doctrine de la prévention sociale pour y annexer de nouvelles modalités de prévention axées sur une pédagogie de la responsabilité (§3).

§1- La recherche et la diffusion de « bonnes » pratiques de prévention

569. La quête éperdue des solutions préventives les plus efficaces. Inspiré d'initiatives similaires dans le domaine des politiques énergétiques, de santé et d'environnement, l'échange de bonnes pratiques en matière de prévention est un exercice technique qui vise à rassembler des données sur l'ensemble des projets réalisés, « *en vue d'offrir aux praticiens de la prévention de nouvelles sources d'inspiration et la possibilité de les répliquer dans leur contexte propre* »⁴¹¹. Il s'appuie sur le fameux « *what works* » anglo-saxon. Les Américains communiquent amplement sur ce qui marche. Grâce à des structures intermédiaires, ils facilitent la connaissance des bonnes pratiques en les diffusant horizontalement, d'école à école, de quartier à quartier et de ville à ville⁴¹². Des manuels et des vidéos sont envoyés aux écoles et aux associations. Des fondations attribuent chaque année des prix à des expériences réussies ou les soutiennent de façon continue. Les organismes de recherche diffusent leurs publications après avoir évalué les programmes⁴¹³. Cette méthode gagne désormais tous les Etats. Plusieurs institutions internationales ont constitué des guides de bonnes pratiques. L'Organisation mondiale de la santé a rédigé un manuel de documentation portant sur la prévention de la violence interpersonnelle⁴¹⁴. Le Centre international pour la prévention de la criminalité (C.I.P.C.), qui est un forum international de débat et d'échange pour les gouvernants nationaux, les autorités locales et les organismes publics, a publié plusieurs répertoires de bonnes pratiques⁴¹⁵. Au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, des rapports et des

⁴¹¹ SANSFAÇON D., "Bonnes pratiques et prévention de la délinquance. Pistes pour la construction d'un cadre de référence commun", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 43-55.

⁴¹² BODY-GENDROT S., "Les violences à l'école : regard comparatif sur les politiques publiques de gouvernance", in DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violence à l'école et politiques publiques*, op. cit., pp. 117-131.

⁴¹³ V. notamment SHERMAN L.W. et al., *Preventing crime : What works, what doesn't, what's promising*, op. cit. ; GOLDBLATT P., LEWIS C. (eds.), *Reducing offending : An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Londres, ministère de l'Intérieur, 1999. Disponible sur Internet : <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf> (consulté le 20 mai 2000).

⁴¹⁴ MEDDINGS D., "Décrire et comparer les programmes. L'exemple du Manuel de documentation de l'Organisation mondiale de la santé en matière de prévention de la violence interpersonnelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 93-101.

⁴¹⁵ Ces différents recueils sont disponibles sur Internet : <http://www.crime-prevention-intl.org> ; SANSFAÇON D., WELSH B., *Crime prevention digest II : Comparative analysis of successful community safety*, 1999. Disponible sur Internet : <http://www.crime-prevention-intl.org> (consulté le 30 avril 2002) ; WALLER I., SANSFAÇON D., *Investing wisely in crime prevention : International experience*, 2000. Disponible sur Internet : <http://www.crime-prevention-intl.org> (consulté le 30 avril 2002) ; C.I.P.C., *Prévenir la délinquance en milieu urbain auprès des jeunes*. Recueil de pratiques inspirantes, 2005 ;

banques de données consultables sur Internet recensent les expériences prometteuses⁴¹⁶. Au sein du réseau européen de prévention⁴¹⁷, des représentants et des experts des Etats membres échangent sur leurs expériences et tentent de définir une stratégie commune. Ils ont commencé à dresser l'inventaire des politiques de prévention existantes qui se sont avérées efficaces⁴¹⁸. Le Réseau a également créé un prix européen de prévention de la criminalité⁴¹⁹ auquel la France participe⁴²⁰. En France, la D.I.V. publie régulièrement des recueils de bonnes pratiques⁴²¹. Toutes ces initiatives se caractérisent par leur pragmatisme et se situent dans le domaine du faire, de l'action⁴²². Elles permettent d'engager un processus d'apprentissage, de réflexion, d'analyse et d'échange⁴²³. Elles donnent aux opérateurs les moyens de regarder et de comprendre, de changer l'action ou de l'améliorer⁴²⁴. Au-delà, elles favorisent le développement de l'évaluation car le titre de bonnes pratiques revient exclusivement aux projets validés empiriquement (« *evidence bases policies* »).

570. Les limites. Malgré ses atouts supposés, cette méthode soulève quelques interrogations. L'usage de la notion de bonnes pratiques est délicat. Les institutions qui s'y réfèrent définissent rarement ce qu'est une « bonne » pratique, ne précisent pas toujours au regard de quel étalon et de quels critères elle est identifiée⁴²⁵. L'apparente technicité du procédé masque son absence de neutralité⁴²⁶. Le choix de « bonnes » pratiques n'est jamais neutre car il renvoie à une certaine idée de l'action publique comme de la criminalité⁴²⁷. A partir de conceptions différentes sur le bien commun, les politiques de prévention empruntent nécessairement à des considérations philosophiques, éthiques ou morales, et donc

SANSFAÇON D., "Bonnes pratiques et prévention de la délinquance. Pistes pour la construction d'un cadre de référence commun", *op. cit.*

⁴¹⁶ Ainsi, le site *Exchange on Drug Demand Reduction Action* (E.D.D.R.A.) met en ligne une base de données (463 entrées en décembre 2003) destinée à diffuser auprès des décideurs et des praticiens des informations concernant les actions visant la réduction de la demande de drogue en Europe et à promouvoir l'évaluation de ces actions. Disponible sur Internet : <http://eddra.emcdda.eu.int/>. Le Forum européen de sécurité urbaine (F.E.S.U.) dispose également de sa propre base de données sur les bonnes pratiques disponible sur Internet : <http://www.fesu.org>. ; V. également le rapport commandé à S. HARDIMAN, S. JONES S. et S. MC ADAM par le Conseil de l'Europe et qui présente un nombre conséquent de bonnes pratiques européennes. *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés*, Tendances de la Cohésion sociale, n°8, Editions du Conseil de l'Europe, avril 2004.

⁴¹⁷ *Supra* n° 184.

⁴¹⁸ Ils se sont réunis au Danemark les 7 et 8 octobre 2000 pour échanger de bonnes pratiques sur les questions de délinquance chez les jeunes et les minorités ethniques, les cambriolages domestiques et les vols liés à la drogue. D'autres conférences ont été organisées à Rome les 11 et 12 novembre 2003, à La Hague le 7 décembre 2004.

⁴¹⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/eucpn.

⁴²⁰ Les projets proposés par la D.I.V. au Comité de sélection pour les années 2002 et 2003 sont disponibles sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consultés le 25 avril 2006).

⁴²¹ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *La politique de la ville et la prévention. Recueil d'expériences*, Paris, éd. de la D.I.V., juin 2001 ; *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, Paris, éd. de la D.I.V., janvier 2004. Disponibles sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consultés le 30 mars 2006).

⁴²² SIZMUR S., "Ce qui marche vu du Royaume-Uni", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 21-41 ; WYVEKENS A., "De « What Works » en « bonnes pratiques ». Y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 7-19.

⁴²³ WYVEKENS A., "De « What Works » en « bonnes pratiques »", *op. cit.*

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Ibid.* ; OBRADOVIC I., "Distinguer les « bonnes pratiques » de prévention de la délinquance liée à la toxicomanie. Une affaire de critères", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 57-73 ; TOURNIER P.-V., "A propos du concept de « bonne pratique » dans le système de justice pénale", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, *op. cit.*, pp. 19-26.

⁴²⁶ SANSFAÇON D., "Bonnes pratiques et prévention de la délinquance. Pistes pour la construction d'un cadre de référence commun", *op. cit.*

⁴²⁷ *Ibid.*

éminemment politiques⁴²⁸. Dès lors, il n'est guère possible de concevoir des programmes de prévention totalement rationnels⁴²⁹. L'idée de « *mode d'emploi clés en mains* » ou de « *recette* » d'action publique pose question⁴³⁰. Alors que la complexité de l'évaluation des politiques publiques, *a fortiori* de prévention, est soulignée dans l'ensemble de la littérature scientifique, la notion de « bonnes pratiques » donne corps au « *mythe* » d'une administration lisible, efficace et rationnelle⁴³¹. Or, il ne suffit pas de copier systématiquement un processus, une manière de faire, pour atteindre les résultats escomptés⁴³². Une pratique qui « marche » dans un contexte donné n'a pas forcément le même impact ailleurs, dans un autre contexte et dans d'autres conditions⁴³³. Plus fondamentalement, appréhendées comme des « *recettes* » d'action publique, les « bonnes » pratiques risquent de neutraliser le débat sur la légitimité de l'action publique et sur ses présupposés, sur les conceptions de la délinquance et du traitement pénal et préventif⁴³⁴. Au lieu de constituer une « *trousse à outils* », elles pourraient prendre la forme d'un « *prêt-à-penser* »⁴³⁵, au risque de stériliser toute inventivité et d'imposer à terme un modèle de prévention normalisé⁴³⁶.

571. Conclusion. Si l'on est bien loin aujourd'hui de ce processus de normalisation, la diffusion des « bonnes » pratiques n'ayant pas encore en France le même impact qu'outre-Atlantique, cette recherche d'efficacité est bien présente. En témoigne l'effort réalisé ces dernières années pour cibler avec plus de précision les populations auxquelles s'adressent les programmes de prévention.

§2- Un ciblage plus précis des populations à risque

572. Du traitement social de la délinquance aux programmes ciblés de prévention.

Depuis plus d'une dizaine d'années, le modèle français de prévention sociale affronte un mouvement de contestation qui tend à le discréditer. Assurer un ciblage plus précis des populations à risque est apparu comme un moyen de contrer ces critiques sur la généralité et la dilution de la prévention dans la politique de la ville (A). A cet effet, les pouvoirs publics concentrent désormais leur attention sur des programmes dont le lien avec la prévention de la délinquance est plus manifeste (B).

⁴²⁸ *Ibid.* ; WYVEKENS A., "De « What Works » en « bonnes pratiques »", *op. cit.*

⁴²⁹ SANSFAÇON D., "Bonnes pratiques et prévention de la délinquance. Pistes pour la construction d'un cadre de référence commun", *op. cit.*

⁴³⁰ WYVEKENS A., "De « What Works » en « bonnes pratiques »", *op. cit.*

⁴³¹ OBRADOVIC I., "Distinguer les « bonnes pratiques » de prévention de la délinquance liée à la toxicomanie", *op. cit.*

⁴³² WYVEKENS A., "De « What Works » en « bonnes pratiques »", *op. cit.*

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ OBRADOVIC I., "Distinguer les « bonnes pratiques » de prévention de la délinquance liée à la toxicomanie", *op. cit.*

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ WYVEKENS A., "De « What Works » en « bonnes pratiques »", *op. cit.*

A. Une réponse à la dilution de la prévention de la délinquance dans la politique de la ville

573. Une critique de l'excessive généralité des programmes de prévention. Qu'il s'agisse de la rénovation urbaine, des politiques de discrimination positive, des activités de loisirs, les liens avec la prévention de la délinquance apparaissent plus que ténus, d'autant qu'un certain nombre de ces actions manquent les cibles qu'elles ont pourtant définies. La stratégie préventive retenue au début des années 1980, inscrite dans le registre de l'approche globale, montre « *qu'il est question de bien autre chose que de la seule délinquance. Toutes les politiques de prévention ont tendu et tendent à sortir du strict cadre de la lutte contre la délinquance. L'objectif se dissout dans une visée plus large* »⁴³⁷. Cette approche extensive explique le rapprochement progressif des politiques de prévention et de la politique de la ville⁴³⁸. Ce mouvement s'est notamment traduit par la fusion du C.N.P.D. et de la C.N.D.S.Q. à la fin des années 1980. Cette fusion était alors présentée par M. ROCARD comme le moyen d'unifier les démarches, d'en élargir le champ pour donner plus d'amplitude aux actions de prévention de la criminalité⁴³⁹. Cette approche globalisante s'est poursuivie avec la conception des contrats de ville, chargés de réunir l'ensemble des thématiques liées à la politique de la ville, y compris la prévention.

Nombreux sont les observateurs qui dénoncent cette dilution de la politique de prévention dans la politique de la ville⁴⁴⁰. D'une part, le fait de relier ces deux politiques alimente l'idée suivant laquelle les délinquants et toxicomanes potentiels se recruteraient majoritairement parmi les habitants de la géographie prioritaire⁴⁴¹. La confusion de la prévention de la délinquance et de la politique de la ville conduit à réduire les efforts préventifs à ces seules zones⁴⁴². Or, rien ne prouve que les délinquants se recrutent uniquement dans les quartiers concernés. Ils sont loin d'être seuls en cause dans la production des déviances et délinquances⁴⁴³. D'autre part, la politique de prévention de la délinquance s'est « *perdue dans les sables de la politique de la ville* »⁴⁴⁴. Diluée dans la politique sociale, elle a perdu de son autonomie, de sa spécificité et de sa lisibilité. Cette dilution a favorisé une approche plus centrée sur le répressif et l'absence d'une politique de prévention bien identifiable⁴⁴⁵. Cette dernière a cessé d'être un objectif politique prioritaire au profit d'un traitement social de la délinquance⁴⁴⁶.

⁴³⁷ PEYRE V., "Politiques de prévention et action sociale", *Les annales de Vaucresson*, n°24, 1986, pp. 9-13.

⁴³⁸ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 83.

⁴³⁹ BORRICAND J., "Espace urbain et prévention de la délinquance. Nouvelles perspectives françaises", *Rev. sc. crim.*, 1990, n°3, pp. 622-629.

⁴⁴⁰ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 83.

⁴⁴¹ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 194 et s.

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 209 et s. C'est parfois même l'inverse. En ce qui concerne les conduites addictives, l'usage de cannabis est ainsi plus fréquent chez les enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures. Une étude réalisée auprès d'environ 10000 lycéens a démontré que 37% d'entre eux avaient consommé du cannabis dans l'année, parmi lesquels 39% d'enfants de chefs d'entreprises, 23% d'enfants d'ouvriers et 25% d'enfants d'agriculteurs. BALLION R., "Les conduites déviantes des lycéens et l'éducation à la citoyenneté", *Ville-Ecole-Intégration*, n°118, 1999, pp. 144-160.

⁴⁴⁴ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 582.

⁴⁴⁵ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 194 et s. ; BORRICAND J., "La nouvelle politique française de prévention de la délinquance en milieu urbain", *Problèmes actuels de science criminelle*, vol. 5, P.U.A.M., 1992, pp. 25-53.

⁴⁴⁶ BORRICAND J., "La nouvelle politique française de prévention de la délinquance en milieu urbain", op. cit.

En effet, durant les années 1980, les actions engagées relevaient principalement d'une politique de prévention primaire très générale⁴⁴⁷. Les chiffres fournis par le C.N.P.D. montrent que les financements alloués aux communes en 1987 concernaient majoritairement l'animation et les loisirs (43%) et l'insertion sociale des jeunes (19%)⁴⁴⁸. Analysant les publics-cibles des Contrats d'action de prévention, C. LAZERGES a procédé à un constat similaire. En 1985, le gouvernement avait fixé au C.N.P.D. et aux C.C.P.D. la mission de financer huit domaines prioritaires parmi lesquels la formation professionnelle, la formation civique, l'insertion économique et sociale, l'animation (loisir, accès à la culture et aux sports), la prévention de la récidive⁴⁴⁹. En réalité, la plupart des actions engagées ont été rabattues sur les structures municipales ou para-municipales d'animation et d'insertion⁴⁵⁰. De nombreux contrats se sont contentés de juxtaposer des activités socioculturelles. La majeure partie des crédits de prévention a au mieux permis d'orienter ces actions vers des publics marginalisés⁴⁵¹. 31% des actions de prévention engagées au titre des C.A.P. ont visé un public « tout venant », c'est-à-dire un public large, peu ou pas caractérisé. Il s'agissait essentiellement d'activités socio-éducatives visant à informer ou sensibiliser la population sur certains phénomènes comme la drogue ou la violence, à développer un certain sens du civisme, à lutter contre le désœuvrement des jeunes (bus info-jeunes, cartes été jeunes, etc.). Le second type de « cibles » relevait d'une catégorie « quartier » (24% des actions programmées). Tout habitant du quartier était susceptible de bénéficier de l'action proposée. Là encore, il s'agissait d'actions essentiellement socio-éducatives (construction d'un mur d'escalade, ouverture d'un local pour les jeunes, soutien à la vie associative, etc.). Si l'on additionne ces deux publics, on constate que 55% des actions de prévention programmées dans les C.A.P. étaient de portée générale et visaient un public peu ou pas ciblé. Une troisième catégorie de programmes visait un public mieux ciblé, « à problèmes », c'est-à-dire des individus ou des groupes identifiés à partir de leurs « problèmes sociaux » ou exposés à certains types de « dangers » comme l'illettrisme, la toxicomanie, etc. Ces actions ont pris de multiples formes (insertion des familles monoparentales, hébergement des toxicomanes, etc.) et représentaient 27% des actions programmées en 1987. Enfin, 13% des actions de prévention s'adressaient à un public « justice » (alphabétisation des détenus, prise en charge des condamnés à un T.I.G., etc.) et 4% à un public « victimes » (accompagnement, etc.). Le plus souvent, ce sont donc des actions dont la relation à la prévention de la délinquance est hypothétique ou lointaine qui ont été financées dans les C.A.P.⁴⁵². Par une sorte de réaction exagérée au modèle de prévention des années 1960, les pouvoirs publics ont tout misé sur l'action sociale, la prévention générale, en faisant passer au second plan toute forme de prévention spécifique⁴⁵³. En « *ratissant large* », ils pensaient englober des publics difficiles qui, en réalité, s'auto-excluaient de ces animations occupationnelles⁴⁵⁴. Peu à peu, la prévention de la délinquance a fini par ne

⁴⁴⁷ BORRICAND J., "Espace urbain et prévention de la délinquance. Nouvelles perspectives françaises", *op. cit.*

⁴⁴⁸ CHEVALIER G., *Consensus et clientèles. Les politiques socio-préventives locales entre 1985 et 1986*, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°58, 1989, p. 56.

⁴⁴⁹ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 80 et s. ; LAZERGES C., "La prévention réhabilitée", *Rev. sc. crim.*, 1990, n°1, pp. 178-186.

⁴⁵⁰ LAZERGES C., "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", *op. cit.*

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² ROBERT P., "Evaluer la prévention", *op. cit.*

⁴⁵³ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁵⁴ ROBERT P., "Evaluer la prévention", *op. cit.*

plus se distinguer de l'animation sociale en direction de la jeunesse populaire des quartiers d'habitat social⁴⁵⁵.

574. Une généralité alimentant le discrédit des politiques de prévention sociale. La globalisation des politiques de prévention rend les objectifs flous et pousse à l'inflation⁴⁵⁶. « *La prévention sociale globale dresse une liste des objectifs publics qui donne le vertige : elle veut refaire toute la société* »⁴⁵⁷. Faiblement spécialisés, les programmes qui affichent une vocation préventive posent des difficultés en termes d'évaluation⁴⁵⁸. Il est quasiment impossible de construire une évaluation rigoureuse étant donné l'absence d'objectifs précis, clairement affichés et dénués de contradictions internes, l'imprécision des populations cibles, le taux élevé de programmes qui s'adressent à tout le monde ou à l'ensemble des habitants d'un certain périmètre⁴⁵⁹. Cette impasse méthodologique contraint les chercheurs français à évacuer toute réflexion sur l'impact des programmes étudiés sur les groupes-cibles. La plupart des évaluations sont des évaluations « *de procédure* » décrivant ce qui a été réalisé (les relations entre partenaires, la description du dispositif, etc.), plus que des évaluations « *d'effets* »⁴⁶⁰. Ces observations par trop sommaires menacent à terme la survie de la prévention sociale. Ses détracteurs arguent de l'absence de validation empirique pour réclamer un retour au tout répressif⁴⁶¹. À défaut de pouvoir démontrer l'efficacité des programmes de prévention sociale, ce sont les discours critiques qui prédominent, inspirés parfois des évaluations anglo-saxonnes invalidant ce type de politique.

Cette situation décourage les élus d'investir dans la prévention sociale. Quelle que soit leur couleur politique, ils ne font plus guère confiance à ce type de prévention. Ils considèrent la justice et la police comme les seuls organismes à même de lutter contre les conséquences, en termes d'insécurité et de délinquance, de la dégradation des conditions de vie des populations paupérisées⁴⁶². Qui plus est, les programmes de prévention sociale comportent des actions à long terme, peu visibles et qui supposent un investissement dans le temps pour réellement produire leurs effets⁴⁶³. Or, les élus sont tenus de manifester leur volontarisme et de prouver leur efficacité dans le court terme des échéances électorales⁴⁶⁴. Dans un contexte d'exacerbation de la demande sociale de sécurité, il leur est difficile d'expliquer que ce sont des phénomènes sociaux globaux qui favorisent le développement des illégalismes, d'autant que ces phénomènes affectent tout autant les personnes qui subissent l'insécurité⁴⁶⁵. « *Contrairement aux cambriolages, ce n'est pas une frontière entre les possédants et les démunis que tracent les illégalismes, mais une rupture entre des personnes de même condition rendant d'autant plus difficiles*

⁴⁵⁵ GORGEON C., ESTEBE P., LEON H., "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", *op. cit.*

⁴⁵⁶ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, *op. cit.*, p. 247 et s.

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ ROBERT P., RENOARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention à l'aune de la recherche*, *op. cit.* ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 678.

⁴⁵⁹ ROBERT P., RENOARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", *op. cit.*

⁴⁶⁰ SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *op. cit.* ; ROBERT P., RENOARD J.-M., "Bilan des connaissances en France", *op. cit.*

⁴⁶¹ ROBERT P., "Introduction", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention à l'aune de la recherche*, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁶² LAPEYRONNIE D., "Ville, Vie, Vacances, bilan général", *op. cit.* ; BAILLEAU F., "La construction d'une politique publique", *op. cit.*

⁴⁶³ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 145 et s.

⁴⁶⁴ JULLIARD G., "Les difficiles relations du politique et du technique", *op. cit.*

⁴⁶⁵ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 285.

*les tentatives d'explication. La proximité, en l'occurrence entre ceux qui posent les actes et ceux qui les subissent, voue à l'échec les explications en terme social. Comment reconnaître à l'autre, ce qu'on subit soi-même, si cette reconnaissance fonde ce qu'on lui reproche ? »*⁴⁶⁶. En axant leurs déclarations et leurs programmes d'action sur une politique de prévention sociale, les élus locaux éprouvent dès lors la crainte d'être entendus sous le seul angle de l'excuse⁴⁶⁷.

575. Un ciblage renforcé depuis la mise en place des contrats locaux de sécurité. Pour être crédible et évaluable, la prévention sociale doit concentrer ses efforts sur des groupes-cibles dont le risque de délinquance est avéré⁴⁶⁸. Il convient de financer les mesures qui ont pour finalité exclusive ou au moins principale un objet de prévention, celui d'agir sur les facteurs ou les processus considérés comme des déterminants de la délinquance ou des déviances⁴⁶⁹. A cet effet, il est nécessaire d'identifier des « cibles » de prévention à partir de facteurs ou d'indicateurs de risque⁴⁷⁰. Depuis la fin de la première moitié des années 1990, les pouvoirs publics tentent de s'inscrire dans cette perspective⁴⁷¹. Les contrats locaux de sécurité témoignent d'avancées non négligeables en la matière. Analysant un échantillon de 51 C.L.S. et comparant ses résultats avec l'évaluation réalisée par C. LAZERGES, F. SINA décrit un mouvement de « *spécification* » visant à cibler les publics au plus juste⁴⁷². Les programmes de prévention primaire ne représentent plus que 9.6% du total des fiches-actions des C.L.S. étudiés, pour 33% dans l'échantillon des C.A.P. de C. LAZERGES⁴⁷³. Pour certains, ces avancées restent néanmoins insuffisantes. La mission inter-inspections qui s'est prononcée sur les contrats locaux de sécurité a préconisé un ciblage plus précis des situations à risque et des publics, notamment des tranches d'âge pour lesquelles « *il y a une chance raisonnable d'efficacité* »⁴⁷⁴. Elle a recommandé de concentrer l'action sur la prévention de la délinquance des mineurs en situation de décrochage scolaire, la prévention de la toxicomanie, la prévention en direction des familles « dites lourdes » au sein desquelles se trouvent des jeunes en situation de délinquance ou de pré-délinquance⁴⁷⁵. Ce sont aujourd'hui ces programmes spécifiques de prévention qui ont le vent en poupe.

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ *Ibid.*

⁴⁶⁸ GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., *op. cit.*, p. 676.

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 691 et s.

⁴⁷¹ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁷² *Ibid.*, p. 173.

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 184.

⁴⁷⁴ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 33 et s.

B. Les traductions du ciblage des populations à risque

576. Le développement de programmes spécifiques de prévention sociale. Depuis quelques années, les programmes de prévention sociale accordent une attention toute particulière à certains types de phénomènes et à certaines catégories de population. Les pouvoirs publics accentuent leur investissement dans le champ de la prévention de la toxicomanie (1), de la prévention du décrochage scolaire (2) et de la prévention précoce (3).

1- La prévention de la toxicomanie

577. Une politique de réduction des risques. Si le lien établi entre toxicomanie et délinquance est source de nombreuses controverses au plan scientifique⁴⁷⁶, l'Etat et les collectivités locales accordent de plus en plus de crédit aux projets de prévention des conduites addictives. En 1997, les partenaires de la politique de la ville ont consacré 84.99 millions de francs (13 M€) à la prévention de la toxicomanie, soit 14.9% de l'ensemble des crédits affectés à la prévention de la délinquance⁴⁷⁷. Les communes étaient le second contributeur (34%) après l'Etat (49.9%) et les crédits ont visé pour 54% la géographie prioritaire⁴⁷⁸. Les actions financées sont à la fois de prévention primaire et de prévention secondaire. La prévention secondaire s'adresse à des personnes toxicomanes qui cherchent à réduire ou supprimer leur addiction. A ce sujet, la politique française a considérablement évolué depuis la fin des années 1980. Les acteurs de prévention se sont engagés dans des programmes visant non plus seulement un abandon de l'usage mais une réduction des risques⁴⁷⁹. Ce changement de perspective, né au plus fort de l'épidémie de sida, s'explique par un double constat, celui de l'illusion d'un monde sans drogue, celui de l'impossibilité d'éradiquer totalement la drogue. Pragmatique, il s'appuie sur la nécessité d'aider les toxicomanes actifs pour qu'ils réduisent les risques qu'ils causent, à eux-mêmes comme aux autres. Cette nouvelle approche s'est concrétisée par plusieurs dispositifs : des centres spécialisés de soins aux toxicomanes en ambulatoire, des centres de soins avec hébergement collectif ou éclaté, des places en familles d'accueil, des communautés thérapeutiques, des centres spécialisés en milieu pénitentiaire, des « boutiques » chargées d'accueillir les usagers en situation

⁴⁷⁶ V. notamment BROCHU S., *Drogue et criminalité, une relation complexe*, Presses de l'Université de Montréal, 1995 ; BARRE M.-D., "Les liaisons statistiques entre infractions à la législation sur les stupéfiants et délinquances", in FAUGERON C. (dir.), *Les drogues en France. Politiques, marchés, usages*, Genève, Georg, 1999, pp. 117-128 ; KOPP P., "Analyse économique des relations entre drogues et délinquance", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°32, 1998, pp. 29-45 ; BARRE M.-D., "Toxicomanie et délinquance : relations et artefacts", *Déviance et Société*, vol. 20, n°4, 1996, pp. 299-315 ; SETBON M., "Drogue, facteur de délinquance ? d'une image à son usage", *RF sc. pol.*, vol. 45, n°5, 1995, pp. 747-773 ; WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, Rapport présenté au nom de la section du Cadre de vie, Conseil économique et social, 1999, p. 18 et s.

⁴⁷⁷ WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, op. cit., p. 51.

⁴⁷⁸ *Ibid.*

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 29 et s. ; JOUBERT M., "Politiques locales, santé et toxicomanies : les termes d'une recomposition", in FAUGERON C. (dir.), *Les drogues en France*, op. cit., pp. 213-223 ; BERGERON H., "Croyances et changement : le refus de la méthadone", in *ibid.*, pp. 224-233 ; LERT F., "La mise en œuvre des nouvelles modalités de prise en charge et de prévention dans le contexte d'une stratégie de réduction des risques", in *ibid.*, pp. 235-248 ; OLIN N. (prés.), PLASAIT B. (rap.), *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, mai 2003 ; MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, Paris, Dunod, 2004, p. 185 et s. ; BARRE M.D., BENECH-LE ROUX P., *Approche sociologique des acteurs de première ligne travaillant dans le cadre de la politique de réduction des risques liés à la toxicomanie*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°95, 2004, p. 17 et s. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com> (consulté le 12 mars 2006).

précaire pour leur offrir une assistance matérielle et sociale, des programmes d'échange de seringues⁴⁸⁰. Des traitements de substitution (méthadone, subutex) ont été prescrits à partir de 1993. En 1998, 8 000 personnes étaient sous méthadone, entre 32 000 et 40 000 personnes sous subutex⁴⁸¹. Pour aller au devant des usagers, des expériences innovantes ont vu le jour : « bus méthadone », « testing » dans les « rave parties », médiateurs sociaux⁴⁸², etc. En termes de santé publique, les traitements de substitution ont permis de diminuer considérablement le nombre d'overdoses (94% entre 1995 et 2001) et de contamination par le V.I.H.⁴⁸³. Ils contribuent à la réinsertion sociale des toxicomanes. Quant à l'impact de la politique de réduction des risques sur la délinquance, les évaluations scientifiques sont globalement très positives⁴⁸⁴. Malgré ces appréciations favorables, cette stratégie subit aujourd'hui un mouvement de contestation politique. En décembre 2005, la Commission nationale des stupéfiants a adopté, à l'initiative de la M.I.L.D.T. et avec le soutien du ministre de la Santé X. BERTRAND, un avis de classement du Subutex comme stupéfiant⁴⁸⁵. Pour justifier leur position, le gouvernement et la M.I.L.D.T. dénoncent les effets pervers liés à la facilité d'accès au produit : l'utilisation détournée par injection et le trafic de subutex. De nombreuses organisations (Act-Up, Médecins du Monde, Sidaction, etc.), des médecins et des chercheurs, se sont élevés contre cette régression de la politique de réduction des risques. Ils ont manifesté leur opposition dans une lettre ouverte adressée au Ministre de la Santé le 16 février 2006. Bien qu'ils estiment le trafic de subutex préoccupant, ils considèrent qu'il s'agit d'un phénomène marginal (5%). Ils ajoutent qu'un simple contrôle par les caisses d'assurance maladie des personnes ayant bénéficié de multi-prescriptions suffirait à l'enrayer. Le

⁴⁸⁰ En 1998, on recensait ainsi sur le territoire 229 centres spécialisés de soins aux toxicomanes en ambulatoire, 1395 places dans des centres de soins avec hébergement collectif ou éclaté, 125 places en familles d'accueil, deux communautés thérapeutiques, seize centres spécialisés en milieu pénitentiaire et huit unités pour sortants de prison, 32 « boutiques » et 86 programmes d'échange de seringues. WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, op. cit., p. 30 ; BENECH-LE ROUX P., *L'implantation des programmes d'échanges de seringues : entre acceptabilité et accessibilité*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°88, 2001. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com> (consulté le 12 mars 2006) ; BARRE M.D., BENECH-LE ROUX P., *Approche sociologique des acteurs de première ligne travaillant dans le cadre de la politique de réduction des risques liés à la toxicomanie*, op. cit., p. 61 et s.

⁴⁸¹ WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, op. cit., p. 30.

⁴⁸² FAYMAN S., SALOMON C., FOUILLAND P., *Evaluation du programme de réduction des risques et de médiation sociale dans le 18^e arrondissement de Paris*, Paris, O.F.D.T., 2003.

⁴⁸³ OLIN N. (prés.), PLASAIT B. (rap.), *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, op. cit. ; WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, op. cit., p. 18 ; ALVAREZ J., "La politique criminelle des drogues ou de l'affrontement de deux raisons", in LAZERGES C. (dir.), *Réflexions sur le Nouveau Code pénal*, op. cit.

⁴⁸⁴ A partir de sondages de délinquance autoreportée, de l'analyse des données du casier judiciaire et des dossiers de police, des chercheurs suisses ont démontré une forte réduction des délits contre la propriété et de la vente de drogues dures concernant les toxicomanes bénéficiant de prescriptions médicales d'héroïne. Selon eux, « en dehors de l'état de santé des toxicomanes, la prescription d'héroïne peut aussi s'avérer une mesure très efficace quant à la prévention de la délinquance et entraîner une amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de la population à travers la diminution des délits commis. En effet, comparativement aux résultats d'autres programmes de prévention de la criminalité, les réductions observées dans le cadre des essais avec prescription médicale de stupéfiants méritent d'être qualifiées d'exceptionnelles ». De plus comme ces prescriptions diminuent le nombre de toxicomanes vendant des drogues dures, elles limitent le recrutement de nouveaux consommateurs. AEBI M. F., "La relation entre cures de substitution à la méthadone et prévention de la délinquance: une réponse critique à NIVEAU et LAUREAU", *Déviance et Société*, vol. 25, n°2, 2001, pp. 187-203 ; AEBI M. F., KILLIAS M., RIBEAUD D., "Prescription médicale d'héroïne et délinquance. Résultats des essais suisses", *Criminologie*, vol. 32, n°2, 1999, pp. 127-148 ; RIBEAUD D., KILLIAS M., AEBI M. F., "Les effets à long terme de la prescription d'héroïne sur les comportements délinquants des personnes traitées", in *Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs*, op. cit., pp. 27-37 ; Contra NIVEAU G., LAUREAU M., "Substitution et prévention de la délinquance : l'échec d'une idée simple", *Déviance et Société*, vol. 23, n°4, 1999, pp. 437-445.

⁴⁸⁵ "Substitution à l'héroïne : menace sur l'accès au Subutex", *Libération*, 10 janvier 2006 ; "Le ministère de la santé classe le Subutex comme stupéfiant", *Le Monde*, 9 juin 2006.

ministre de la Santé a finalement renoncé à changer le statut de ce médicament⁴⁸⁶. Par contre, les opérations de « testing » dans les « rave parties » ont été prohibées.

578. Des campagnes nationales d'information et de communication. Les politiques de prévention primaire en direction des usagers potentiels et du grand public s'appuient principalement sur les moyens d'information et de communication. Partant du principe que la cause de la toxicomanie est l'ignorance, les pouvoirs publics tentent de diffuser une juste connaissance des produits et des conduites à tenir. C'est en 1986, quelques années après le rapport de M. PELLETIER abordant pour la première fois la question de la prévention en tant que telle⁴⁸⁷, que le ministère de la Santé a lancé la première campagne adressée aux parents : « *Parlons-lui avant qu'elle ne lui parle* »⁴⁸⁸. Depuis le début des années 1990, la M.I.L.D.T. gère un serveur téléphonique gratuit dénommé, depuis 2001, « Drogue Alcool Tabac Info Service » (D.A.T.I.S.)⁴⁸⁹. Plus récemment, le plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances 1999-2001 a fondé la stratégie de communication sur trois principes généraux : le rappel de l'interdit posé par la loi, le développement de l'information sur les produits et les conséquences sanitaires de leur consommation, une meilleure prise en compte des facteurs de protection et de vulnérabilité⁴⁹⁰. Dans cette perspective, la M.I.L.D.T. a financé la diffusion d'un livret de prévention grand public, « *savoir plus, risquer moins* » (cinq millions d'exemplaires), et de quatre livrets « *drogues : savoir plus* » distribués à près de 70 000 professionnels. 37 millions de francs ont été consacrés aux opérations de communication en 2001, contre 6,3 millions en 1998⁴⁹¹. Des critiques virulentes ont dénoncé ces campagnes d'information. Plusieurs rapports, pour certains fortement connotés idéologiquement, ont regretté un ciblage insuffisant des populations à risque, des campagnes d'information trop généralistes, voire « *simplistes* »⁴⁹². Ils ont reproché à la M.I.L.D.T. d'adopter une approche « *n'attirant pas suffisamment l'attention des populations ciblées sur les dangers et l'interdit liés à la consommation de substances psychoactives, approche pouvant même être interprétée comme légitimant implicitement l'usage de certaines drogues, lorsqu'il est effectué de façon modérée et raisonnée* »⁴⁹³. Dans le cadre du plan gouvernemental contre les drogues illicites 2004-2008, le gouvernement a décidé, en rupture avec les campagnes antérieures, de recentrer l'information auprès des jeunes sur la législation en matière de drogues et les risques de l'abus de cannabis (altération de la mémoire et des performances psychomotrices, risque d'accident de la circulation, etc.)⁴⁹⁴.

579. Le développement des opérations de prévention primaire au niveau local. La plupart des actions de prévention ont lieu dans les établissements scolaires. Depuis la circulaire n°98-108 du 1^{er} juillet 1998, des Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (C.E.S.C.), cofinancés par l'Education nationale et la M.I.L.D.T., sont notamment

⁴⁸⁶ "Le Subutex ne deviendra pas un stupéfiant", *Libération*, 23 août 2006.

⁴⁸⁷ PELLETIER M., *Rapport de la mission d'étude sur l'ensemble des problèmes de la drogue*, Paris, La documentation française, 1978.

⁴⁸⁸ MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, op. cit., p. 273 et s.

⁴⁸⁹ DU LUART R., *Que fait la MILDT de son argent ?*, Les rapports du Sénat, n°28, octobre 2001, p. 18 et s.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 29.

⁴⁹³ OLIN N. (prés.), PLASAIT B. (rap.), *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, op. cit., p. 272.

⁴⁹⁴ Plan disponible sur Internet : <http://www.drogues.gouv.fr>.

chargés de mettre en œuvre dans les écoles des actions de prévention des dépendances et des conduites à risque⁴⁹⁵. Si les trois quarts des établissements publics secondaires disposaient d'un C.E.S.C. en 2002, la plupart se contentent d'une existence formelle⁴⁹⁶. L'implication des enseignants, des élèves et des parents y est minime⁴⁹⁷. En réalité, les actions de prévention sont sous-traitées à des acteurs extra-scolaires, essentiellement la police et la gendarmerie nationales⁴⁹⁸. La police est particulièrement investie dans la prévention de la toxicomanie. La mission de lutte anti-drogue de la police nationale (M.I.L.A.D.) dispose d'un « camion podium » qui sillonne les routes de France durant la période estivale afin d'informer les vacanciers sur les risques liés à l'usage de drogues⁴⁹⁹. 256 policiers formateurs anti-drogue (P.F.A.D.), recrutés sur la base du volontariat, dispensent auprès d'un public diversifié (jeunes, parents, enseignants, etc.) des informations en la matière. En 2004, 10 357 séances d'information ont touché un public de 162 998 personnes, parmi lesquelles 113 364 élèves et 14 690 enseignants et parents⁵⁰⁰. A l'identique, la gendarmerie nationale dispose de plus de 530 formateurs relais anti-drogue (F.R.A.D.) affectés dans les 41 brigades de prévention de la délinquance juvénile (B.P.D.J.)⁵⁰¹. En 2002, ces F.R.A.D. ont effectué 9000 interventions auprès de 408 000 enseignants, parents et élèves⁵⁰². D'autres opérations sont nées dans le cadre contractualisé de la politique de la ville. De nombreux contrats de ville financent des actions de formation des élus et des professionnels territoriaux à la problématique de la toxicomanie⁵⁰³. Ainsi, le 13 juin 2000, lors d'une journée de formation dédiée à la médiation sociale et réunissant des professionnels (chargés de mission, agents de proximité, médiateurs sociaux) des communes de Saint-Herblain et de la Roche-sur-Yon, un policier de la B.A.C. est intervenu pour présenter et engager un échange sur les différents types de produits stupéfiants et les conduites addictives. Les contrats de ville ont également financé l'installation de « Points accueil jeunes » (P.A.J.), de « Points écoute jeunes » ou de « Points accueil parents »⁵⁰⁴. A Roubaix, des médiateurs-santé ont été recrutés⁵⁰⁵. Dix jeunes issus des quartiers défavorisés sont chargés de positiver auprès de leurs pairs l'image de ceux qui refusent la consommation de stupéfiants, de renforcer les mécanismes naturels de résistance à la drogue et de servir d'interface entre les jeunes en difficulté et les institutions.

Un programme ambitieux de prévention primaire a été expérimenté par la commune de Saint-Herblain. Il convient de l'évoquer car il appartient aux rares programmes de prévention de la toxicomanie évalués de manière rigoureuse et indépendante⁵⁰⁶. Cette

⁴⁹⁵ BAEUMLER J.-P., *Le rôle du Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 2002 ; MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, op. cit., p. 241 et s.

⁴⁹⁶ OLIN N. (prés.), PLASAIT B. (rap.), *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, op. cit., p. 295.

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 300 et s.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 77.

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 78 et s. ; LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, op. cit., p. 117 et s.

⁵⁰² OLIN N. (prés.), PLASAIT B. (rap.), *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, op. cit.

⁵⁰³ JOUBERT M., "Politiques locales et nouveaux dispositifs d'action dans le domaine des toxicomanies", *Déviance et Société*, 1999, vol. 23, n°2, pp. 165-187.

⁵⁰⁴ *Ibid.*

⁵⁰⁵ VAQUIE D., *Implication des habitants dans les stratégies locales de prévention et de lutte contre les toxicomanies*, Forum Européen pour la sécurité urbaine, juin 1998, p. 43.

⁵⁰⁶ CHOQUET M., LAGADIC C., *Evaluation en milieu scolaire d'un programme de prévention primaire en matière de toxicomanie*, O.F.D.T., I.N.S.E.R.M., 1999.

opération, étalée sur une période de quatre ans (1992-1996), s'est donnée deux objectifs : promouvoir chez les élèves la construction d'un comportement responsable face au problème de la toxicomanie, permettre aux adultes de repérer les signes de mal-être avant l'apparition de « symptômes toxicomanie ». Elle s'est adressée à l'ensemble des collégiens, soit environ 1700 élèves par an. Les interventions ont pris la forme d'un jeu de l'Oie pour les classes de sixième, d'un théâtre forum animé par des comédiens pour les classes de quatrième et de cours de biologie par des médecins généralistes pour les classes de troisième. Chaque fois, les intervenants ont cherché à sensibiliser l'élève aux effets de son comportement sur son capital santé et son environnement, sur les risques liés à la drogue, sur ses incidences physiologiques et psychologiques. Systématiquement, ils ont organisé des réunions avec les parents et délivré des informations aux personnels des collèges et aux équipes de direction. L'évaluation de l'I.N.S.E.R.M. est nuancée, bien qu'encourageante. Elle démontre la faiblesse de la participation des parents. Malgré une information systématique sur la date, le lieu et la thématique, un parent sur douze s'est joint aux réunions⁵⁰⁷. L'utilité des actions n'a été reconnue que par moins d'un jeune sur deux et cette proportion diminue en fonction de l'ancienneté de l'action⁵⁰⁸. Néanmoins, les données suggèrent que les actions modifient la perception ainsi que la consommation actuelle ou future des produits⁵⁰⁹. Par rapport à celles de la ville-témoin, Rezé, les filles de la ville expérimentale ont une moindre consommation de stupéfiants. Elles sont deux fois moins nombreuses à prendre du cannabis dans la ville expérimentale. Les consommateurs occasionnels de la ville expérimentale ont moins souvent que ceux de la ville témoin l'intention de prendre du cannabis dans le futur. Ce type de programme peut donc être qualifié de prometteur. Cela étant, la plupart des recherches insistent sur le faible impact des programmes centrés sur la diffusion de l'information.

580. L'inefficacité et les effets pervers des actions de prévention à visée informative. La plupart des programmes qui jouent sur la diffusion d'informations, qui s'appuient sur les valeurs morales, la peur, l'estime de soi ou encore la dimension affective pour inciter les jeunes à résister à la consommation de drogue, ne permettent pas de prévenir la toxicomanie, *a fortiori* quand cette information est dispensée par des fonctionnaires de police en uniforme⁵¹⁰. Plus encore, ils ont parfois un effet incitatif. Des recherches démontrent que les sujets ayant suivi une série d'exposés sur les effets des drogues consomment par la suite plus de stupéfiants que leurs camarades du groupe contrôle⁵¹¹. Plusieurs éléments permettent de comprendre ce paradoxe. Ces opérations s'appuient généralement sur des déclarations magistrales, des présentations unilatérales de l'information, voire des appels à la peur. Il n'est pas rare qu'elles exagèrent certains éléments en termes de danger et toutes font du « public » un objet passif, un réceptacle de savoirs⁵¹². La prévention s'appuie sur les seuls paradigmes du danger, des risques, du mal

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 52.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 82.

⁵¹⁰ SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *op. cit.* ; MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, *op. cit.*, p. 197 et s.

⁵¹¹ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, *op. cit.*, p. 112 et s. ; CHABROL H., *Les toxicomanies de l'adolescent*, Paris, P.U.F., 1992, p. 112 ; CHOQUET M., LEDOUX S., *Adolescents, Enquête nationale*, Paris, I.N.S.E.R.M., La documentation française, 1994, p. 124 ; CEUSTERS H.-P., "Drogues et toxicomanies : quand la prévention s'emmêle", in *Politiques et pratiques de prévention : quelles (in)cohérences ?*, Colloque organisé par l'Association nationale des intervenants en toxicomanie à Amiens les 8 et 9 décembre 2005. Disponible sur Internet : <http://www.anit.asso.fr> (consulté le 12 mai 2005).

⁵¹² CEUSTERS H.-P., "Drogues et toxicomanies : quand la prévention s'emmêle", *op. cit.*

que procurent ces produits et des interdits nécessaires pour s'en protéger⁵¹³. Les intervenants se focalisent sur le produit, sur les aspects médicaux et juridiques de la question de l'usage de drogues⁵¹⁴. Or, les adolescents ne sont pas dupes face aux contradictions qui secouent la politique de lutte contre la drogue en France, en tout cas en matière de cannabis. L'absence de prohibition sur l'usage ou l'abus d'alcool « *ruine par avance tout effort de légitimer celle des stupéfiants par des arguments liés à la santé publique* »⁵¹⁵. L'interdit pénal n'a plus guère de valeur pour les jeunes dès lors que l'usage de cannabis, pourtant sanctionné par une peine de prison, est poursuivi de façon aléatoire⁵¹⁶. Ces incohérences, qui laissent cohabiter un puissant interdit et un usage banalisé, accréditent une représentation d'absence de légitimité de la loi parmi les adolescents⁵¹⁷.

Ces approches occultent, de crainte de ne pas paraître assez fermes sur les dangers, une donnée qu'il faut pourtant bien prendre en compte : la recherche de plaisir et de satisfaction par la consommation de stupéfiants⁵¹⁸. Toutes les études menées sur les motivations des jeunes à consommer de la drogue montrent qu'ils sont à la recherche de ce plaisir (sensations intenses et inhabituelles, désinhibition, socialisation par l'inscription collective et culturelle de l'usage, affirmation de soi)⁵¹⁹. Ils ne consomment pas des produits psychotropes uniquement parce qu'ils sont disponibles ou parce qu'ils auraient des problèmes⁵²⁰. D'où l'insuffisance des programmes axés sur l'exigence d'abstinence ou qui perçoivent les consommateurs comme des jeunes à problèmes ou mal informés⁵²¹. Pour les intervenants en toxicomanie, il convient de s'intéresser prioritairement aux comportements de consommation⁵²². Sans minimiser les dangers des différentes drogues, ils recommandent de substituer des pratiques d'accompagnement aux politiques préventives normatives. Si la prévention doit délivrer des messages sur des normes et des limites de consommation, elle ne doit pas ignorer le plaisir et l'excès, mais « *les intégrer comme une réalité et aider les citoyens à savoir s'y adonner sans s'y perdre* »⁵²³. Le Secrétaire général de la Fédération française d'addictologie prône une éducation « *expérientielle* » qui repose sur l'accompagnement de l'expérience de consommation pour aider les jeunes, par la rencontre, la relation et le dialogue, à donner un sens contenant à leurs pratiques⁵²⁴. Il ne s'agit pas seulement d'élever le niveau de savoir et de protection, mais aussi d'auto-évaluation, d'anticipation des conséquences de la consommation et de définition de ses propres limites⁵²⁵. Il s'agit de considérer les

⁵¹³ MOREL A., "Les addictions, un objet spécifique de la prévention", *Alcoologie et addictologie*, vol. 27, n°4, 2005, pp. 325-335.

⁵¹⁴ *Ibid.*

⁵¹⁵ DANET J., *Justice pénale, le tournant*, op. cit., p. 218.

⁵¹⁶ *Ibid.* ; ALVAREZ J., "La politique criminelle des drogues ou de l'affrontement de deux raisons", in LAZERGES C. (dir.), *Réflexions sur le Nouveau Code pénal*, op. cit.

⁵¹⁷ ALVAREZ J., "La politique criminelle des drogues ou de l'affrontement de deux raisons", op. cit.

⁵¹⁸ « *Si s'abstenir est le comportement implicitement ou explicitement le plus valorisé par la prévention, si la drogue est un fléau, si l'alcoolisme l'est aussi, et si le tabac tue des milliers de gens, si les dangers sont bien réels et connus, en dépit de cela, 90% de la population consomme de ces produits et 10 à 20% en subissent des conséquences néfastes. Le hiatus est évident, mais il est non dit* ». MOREL A., "Les addictions, un objet spécifique de la prévention", op. cit.

⁵¹⁹ *Ibid.*

⁵²⁰ *Ibid.* ; CEUSTERS H.-P., "Drogues et toxicomanies : quand la prévention s'emmêle", op. cit.

⁵²¹ CEUSTERS H.-P., "Drogues et toxicomanies : quand la prévention s'emmêle", op. cit.

⁵²² MOREL A., "Les addictions, un objet spécifique de la prévention", op. cit.

⁵²³ Le Secrétaire général de la Fédération française d'addictologie renvoie ainsi au Banquet de Platon, dans lequel est précisé que « *le contrôle du plaisir est fonction de la pratique du plaisir, la tempérance est le résultat d'une intempérance réglée* ». *Ibid.*

⁵²⁴ *Ibid.* ; CEUSTERS H.-P., "Drogues et toxicomanies : quand la prévention s'emmêle", op. cit.

⁵²⁵ MOREL A., "Les addictions, un objet spécifique de la prévention", op. cit.

individus comme des « *experts d'eux-mêmes et de leur propre santé* » en leur apportant les outils pour qu'ils puissent évaluer leurs choix et se projeter dans l'avenir⁵²⁶. Les programmes de prévention les plus récents vont à contre-courant de cette approche et revendiquent au contraire une restauration de la valeur des interdits. Les pouvoirs publics et certains groupes de pression considèrent qu'il faut diaboliser les stupéfiants, condamner et dissuader l'usage par tous moyens, au mépris parfois d'un minimum de rigueur scientifique⁵²⁷. Pourtant, l'image véhiculée sur les drogues, simpliste et caricaturale, non seulement décrédibilise les institutions qui transmettent ces discours, mais participe à une disqualification de toute information auprès des jeunes⁵²⁸.

2- La prévention du décrochage scolaire

581. Les liens entre décrochage scolaire et délinquance. Depuis la seconde moitié des années 1990, le décrochage scolaire soulève des préoccupations pédagogiques et sociales. Outre qu'il pose des problèmes d'insertion professionnelle, ce phénomène est appréhendé comme un puissant facteur de marginalisation sociale et de déviance⁵²⁹. De nombreuses recherches ont étudié le processus de déscolarisation et les caractéristiques de leurs auteurs⁵³⁰. Si leurs résultats ne sont pas toujours concordants, la plupart démontrent que le décrochage scolaire s'associe à une criminalité juvénile et adulte, ainsi qu'à l'abus d'alcool et de stupéfiants⁵³¹. Elles insistent particulièrement sur l'incidence de l'absentéisme. A partir d'une enquête interrogeant près de 10 000 lycéens, R. BALLION relève que 35% des élèves qui déclarent être souvent ou très souvent absents se sont déjà battus avec un autre élève, 46% ont insulté un adulte, 76% se sont enivrés et 59% ont consommé du cannabis dans l'année⁵³². Pour les élèves présents quotidiennement en classe, ces pourcentages sont respectivement de 13%, 12%, 38%, 27% et 20%⁵³³.

L'Education nationale a mis en œuvre de nombreux dispositifs pour accompagner les élèves en difficulté. Dans le premier degré, elle a introduit en 1990 des Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (R.A.S.E.D.) chargés d'observer et d'apprécier leurs

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Ainsi, en 1996, un document de prévention distribué par la préfecture de police de Paris n'hésitait pas à affirmer que « *le cannabis peut entraîner le sida* » car « *il favorise l'oubli du préservatif* ». L'un des principaux défenseurs de la prohibition du cannabis, le professeur NAHAS, différencie les drogues licites comme le tabac ou l'alcool car, selon lui, elles « *ne perturbent pas le traitement de l'information par le cerveau contrairement aux drogues illicites* ». Cité in MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, op. cit., p. 50.

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 277.

⁵²⁹ ASDIH C., GEZ-M'BEMBO, "Le décrochage scolaire : problématique et analyse thématique du discours des décrocheurs français", in ZAY D. (dir.), *Prévenir l'exclusion scolaire et sociale des jeunes*, Paris, P.U.F., juin 2005, pp. 77-101.

⁵³⁰ V. notamment les douze rapports commandés par le ministère de la Justice, de l'Education nationale, de la D.I.V., et du F.A.S.I.L.D. dont LAGRANGE H., *Etude des processus de déscolarisation et évaluation de son ampleur dans les collèges de trois villes du Mantois*, 2001 ; SICOT F. (dir.), *La déscolarisation en Haute-Garonne. Rapport à l'école et dispositifs de scolarisation*, 2002 ; BLAYA C., *Construction sociale des absentéismes et des décrochages scolaires en France et en Angleterre*, 2003 ; THIN D., MILLET M., « *Ruptures scolaires* » et « *déscolarisation* » des collégiens des milieux populaires : *parcours et configuration*, 2003. Disponibles sur Internet : <http://cisad.adc.education.fr/descolarisation> (consultés le 1^{er} mai 2006).

⁵³¹ JANOSZ M., "L'abandon scolaire chez les adolescents : perspective nord-américaine", *Ville-Ecole-Intégration*, n°124, 2001, pp. 68-80.

⁵³² BALLION R., "Les conduites déviantes des lycéens et l'éducation à la citoyenneté", op. cit.; ESTERLE-HEDIBEL M., "Absentéisme, déscolarisation, décrochage scolaire, les apports des recherches récentes", *Déviance et Société*, vol. 30, n°1, 2006, pp. 41-65 ; LAGRANGE H., "Sociabilités et délinquance des jeunes", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 63-86.

⁵³³ *Ibid.*

difficultés avant de leur proposer des projets pédagogiques personnalisés⁵³⁴. Plus récemment, la loi du 23 avril 2005 pour l'avenir de l'école a introduit à l'article L 311-3-1 du Code de l'éducation des programmes personnalisés de réussite éducative (P.P.R.E.) pour les élèves risquant de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle⁵³⁵. Dans les collèges, cette aide peut prendre la forme de dispositifs de soutien, d'aménagements des horaires et des programmes, d'actions particulières pour la scolarisation d'enfants non francophones nouvellement arrivés en France, d'enseignements adaptés. Des internats de réussite éducative ouvrent leurs portes aux jeunes connaissant des difficultés familiales et environnementales compromettant leurs chances de réussite. Au niveau local, au risque parfois de faire double emploi avec les dispositifs évoqués, un certain nombre de programmes partenariaux visent à limiter le décrochage scolaire⁵³⁶. Depuis 2001, des cellules de veille éducative ont été installées par le biais des plans éducatifs locaux ou des contrats éducatifs locaux⁵³⁷. Ces cellules réunissent, sous le pilotage des maires, des intervenants éducatifs et sociaux, des associations, des professionnels de l'insertion et de la santé, dans l'objectif de repérer les jeunes en rupture ou en voie de rupture et de leur proposer une solution éducative et d'insertion. En 2003, plus de soixante villes disposaient d'une telle cellule et près de 1500 enfants et adolescents en très grande difficulté ont bénéficié du dispositif⁵³⁸.

582. Les classes-relais. Au regard des failles institutionnelles en matière de prise en charge des mineurs en difficulté, des structures innovantes ont été expérimentées, dans une logique partenariale et interdisciplinaire, pour agir tant sur la re-scolarisation que sur la socialisation des jeunes marginalisés. Parmi elles, les classes-relais sont chargées d'accueillir des élèves de collège, en nombre réduit, qui sont entrés dans un processus de rejet de l'institution scolaire, manifesté par des manquements graves et répétés au règlement intérieur, des comportements agressifs et un absentéisme chronique. Avec des appellations très diverses (classes intermédiaires, classes sas, classes relais), quelques structures expérimentales ont vu le jour dès le début des années 1990. Il s'agissait alors de répondre aux demandes des établissements au sujet d'adolescents déstabilisant les classes et pour lesquels les équipes éducatives et pédagogiques se déclaraient impuissantes⁵³⁹. Il s'agissait d'écarter les jeunes générateurs de désordre dans une logique associant le souci de « *se débarrasser* » des élèves et celui de les accompagner dans leur scolarité⁵⁴⁰. Si le ministère de l'Education nationale craignait à l'origine une remise en

⁵³⁴ Ces démarches de remédiation se donnent plusieurs objectifs : localiser les obstacles à la réussite de l'élève, établir avec lui des objectifs autour desquels il peut se mobiliser, proposer des activités et des supports pour l'accompagner dans l'acquisition des apprentissages. Elles sont prises en charge par des enseignants spécialisés et des psychologues scolaires. Circulaire n°90-082 du 9 avril 1990 relative à la mise en place et à l'organisation des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté. NOR : MENE9050160C, *B.O.E.N.* n°16 du 19 avril 1990 ; Circulaire n°2002-113 du 30 avril 2002 relative aux dispositifs de l'adaptation et de l'intégration scolaires dans le premier degré, NOR : MENE0201158C, *B.O.E.N.* n°19 du 9 mai 2002.

⁵³⁵ JOLY-RISSEAU O., GLASMAN D. (dir.), *Le programme de réussite éducative : mise en place et perspectives*, Université de Savoie, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, juin 2006. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 29 juillet 2006).

⁵³⁶ BOUTEREAU-TICHET S., JOURDAIN-MENNIGER D., LANNELONGUE C., *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, I.G.A.S., 2005, p. 65 et s.

⁵³⁷ Veille éducative. Une démarche collégiale de prévention des ruptures scolaires et éducatives, 1^{er} rencontre nationale, D.I.V., décembre 2003. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 20 mai 2006).

⁵³⁸ BOUTEREAU-TICHET S., JOURDAIN-MENNIGER D., LANNELONGUE C., *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, op. cit., p. 65 et s.

⁵³⁹ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais. Un dispositif pour les élèves en rupture avec l'école*, Paris, E.S.F., 2002, p. 27 et s.

⁵⁴⁰ *Ibid.*, p. 28.

cause du collège unique⁵⁴¹, le développement de la violence scolaire l'a conduit à reconnaître ces structures dans le plan de prévention de la violence à l'école de 1996⁵⁴². Ce rattachement sera lourd de conséquences. Il a renforcé une tendance marquée : la réduction de la problématique de la déscolarisation à celle de la gestion de la violence à l'école et des jeunes perturbateurs⁵⁴³. Il faudra attendre la circulaire du 12 juin 1998⁵⁴⁴, qui institutionnalise le dispositif relais, pour que cette tendance soit quelque peu rectifiée, du moins dans les textes⁵⁴⁵. D'après la circulaire, le dispositif s'adresse prioritairement aux élèves qui manifestent un rejet de l'école sous la forme « *de manquements graves et répétés au règlement intérieur, d'un comportement marqué par une forte agressivité vis-à-vis des autres élèves ou des adultes de la communauté scolaire, d'un absentéisme chronique non justifié, aboutissant à des exclusions temporaires ou définitives d'établissements successifs* ». Pour éviter toute dérive vers la création de filières de relégation, le texte insiste sur la nécessité de rechercher une réinsertion effective et rapide dans l'établissement d'origine⁵⁴⁶. Dans cette perspective, la durée maximum du passage en classe-relais est fixée à un an. Pour ne pas focaliser l'attention sur les élèves perturbateurs, il précise que le rejet de l'institution peut s'exprimer par « *une extrême passivité, une attitude de repli, un refus de tout investissement réel et durable* »⁵⁴⁷. Le dispositif vise un double objectif, de resocialisation et de rescolarisation, « *éléments indissociables pour qu'un jeune puisse reconstruire une image positive de lui-même et élaborer un projet authentique de formation* ». 255 classes-relais ont accueilli environ 4100 élèves durant l'année scolaire 2003-2004⁵⁴⁸.

En pratique, les modes de fonctionnement des classes-relais sont très divers. Ces petites unités de scolarisation regroupent rarement plus d'une dizaine d'élèves⁵⁴⁹. Le public est hétérogène suivant les sites. Certaines classes reçoivent des jeunes qui viennent d'être exclus par des conseils de discipline, d'autres agissent en amont pour au contraire éviter l'exclusion, d'autres encore ne prennent que des jeunes entièrement déscolarisés⁵⁵⁰. Elles accueillent environ 80% de garçons, le plus souvent entre 13 et 15 ans, de cinquième et de quatrième⁵⁵¹. 80% des élèves concernés sont en voie de déscolarisation mais fréquentent encore un établissement, 20% sont entièrement déscolarisés, 60% bénéficient d'une mesure éducative au civil ou au pénal⁵⁵². En fonction de contingences organisationnelles et budgétaires, plus que d'un choix mûrement réfléchi, les classes-

⁵⁴¹ *Ibid.*

⁵⁴² *Ibid.*

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ Circulaire n°98-120 du 12 juin 1998, Classes relais en collèges, NOR :MENE9801504C, *B.O.E.N.* n°25, 18 juin 1998.

⁵⁴⁵ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, p. 30 et s.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁴⁸ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004*, note d'évaluation 05.13, novembre 2004. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.gouv.fr> (consultée le 27 mai 2006).

⁵⁴⁹ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, *op. cit.*, p. 15. D'après les derniers chiffres disponibles, chaque classe recevrait en moyenne dix-sept élèves sur l'année avec une présence simultanée d'environ cinq à huit élèves. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Les dispositifs-relais 1999-2003*, note d'évaluation 04.11, novembre 2004. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.gouv.fr> (consultée le 27 mai 2006) ; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004*, *op. cit.*

⁵⁵⁰ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, *op. cit.*, p. 59.

⁵⁵¹ *Ibid.*, p. 62 et s. ; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004*, *op. cit.*

⁵⁵² MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, *op. cit.*, p. 62 et s.

relais sont situées dans ou hors des établissements scolaires⁵⁵³. Y interviennent des enseignants, des aides éducateurs et dans 40% des cas des éducateurs⁵⁵⁴. Trois types principaux de dispositifs coexistent⁵⁵⁵. Dans des dispositifs de « médiation », des équipes assurent des prises en charge légères par le biais de déplacements dans les établissements ou d'accueils sur une période d'une à deux semaines. L'objectif est de faire le point avec le jeune et sa famille sur une situation de crise ou de conflit, d'ouvrir des espaces de parole, de l'aider à choisir un projet professionnel. Des dispositifs « d'intervention » accueillent les élèves pour une durée de quatre à six semaines. Si des cours sont dispensés dans plusieurs matières, l'objectif principal est ciblé sur la socialisation, sur la réconciliation des élèves avec l'institution et les diverses disciplines scolaires. Enfin, des dispositifs « d'accompagnement » prennent en charge les élèves durant plusieurs mois. Les équipes assurent une remise à niveau scolaire, construisent des réseaux avec les entreprises pour les jeunes qui sont en âge de choisir une orientation professionnelle, avec le collège d'origine pour ceux qui y retourneront. Durant l'année scolaire 1998-1999, 55% des élèves sont restés dans le dispositif relais de un à trois mois, 22% de trois à six mois, 17% de six mois à un an⁵⁵⁶. Les périodes d'accueil tendent néanmoins à se restreindre. Durant l'année scolaire 2003-2004, 60% des élèves ont été suivis moins de trois mois, 13% plus de six mois⁵⁵⁷. D'après une enquête réalisée auprès des intervenants en classe-relais sur la période 1998-1999, 51% des élèves ont nettement progressé sur le niveau comportemental⁵⁵⁸. Seuls 12% n'ont montré aucune amélioration du comportement. Sur le plan des apprentissages, les résultats sont plus décevants⁵⁵⁹. 35% ont amélioré leurs résultats. L'amélioration est minime pour 35% et nulle pour 20% d'entre eux⁵⁶⁰. En termes de rescolarisation, si 50% des élèves sont encore dans un cursus normal de formation un an après la fin de la classe-relais, 30% ont abandonné toute formation⁵⁶¹. Les élèves qui bénéficient de mesures éducatives sont plus fréquemment placés dans des structures spécialisées ou se déscolarisent à nouveau⁵⁶². Plus le temps de passage en classe-relais est important, moins la rescolarisation en collège est effective⁵⁶³. Cela étant, les élèves pour lesquels n'est trouvée aucune solution ne sont plus que 2% en 2002-2003, contre 6% en 1999-2000⁵⁶⁴. La proportion des élèves qui reviennent au collège, majoritairement leur collège d'origine, s'est accrue (69% en 2002-2003 contre 55% en 1998-1999)⁵⁶⁵.

⁵⁵³ Durant l'année scolaire 1998-1999, la moitié des dispositifs étaient hors les murs : 8% au sein de locaux de la P.J.J., 20% au sein de locaux fournis par les municipalités, 7% dans des centres sociaux ou dans des associations, 5% dans des locaux fournis par le Conseil général. MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais, op. cit.*, p. 23 et s.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 18 et s.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁵⁵⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004, op. cit.*

⁵⁵⁸ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais, op. cit.*, p. 65.

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 68 et s. ; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004, op. cit.*

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais, op. cit.*, p. 70 ; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004, op. cit.*

⁵⁶⁴ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Les dispositifs-relais 1999-2003, op. cit.*

⁵⁶⁵ *Ibid.*

583. Les ateliers-relais. Depuis une convention-cadre du 2 octobre 2002, renouvelée par une seconde convention du 14 avril 2006, des ateliers-relais ont été installés pour proposer une pédagogie différenciée et des parcours individualisés fondés notamment sur une pédagogie de l'alternance⁵⁶⁶. Il s'agit d'un instrument de prévention en amont des classes-relais. L'encadrement pédagogique, éducatif, scolaire et périscolaire est renforcé. L'accueil en atelier-relais prend la forme de modules de quatre semaines renouvelables au maximum trois fois et regroupant des effectifs de six à douze jeunes. Outre les enseignements assurés par les personnels de l'Education nationale, des actions sont mises en place dans le champ de la découverte du monde professionnel, de l'accès à la culture, à la citoyenneté, aux sciences et à la technologie, au sport et aux loisirs. Ces structures visent plusieurs objectifs : favoriser le développement personnel de l'enfant (avoir une image positive de soi, atteindre des objectifs, apprendre à gérer son temps, à s'organiser), l'acquisition de savoirs et de savoir-faire, renforcer le processus de socialisation (apprendre à être solidaire, à respecter ses camarades, à respecter les horaires, etc). Durant l'année scolaire 2003-2004, 67 ateliers ont accueilli 1200 élèves⁵⁶⁷. Par rapport aux élèves des classes-relais, ce public est plus fréquemment scolarisé, provient davantage des classes de l'enseignement général et relève plus rarement de l'assistance éducative⁵⁶⁸. L'encadrement est conséquent, avec en moyenne un adulte pour 1.77 élèves⁵⁶⁹. Les ateliers les accueillent pour une durée moyenne de 69 jours⁵⁷⁰. 84% d'entre eux retournent ensuite au collège⁵⁷¹.

584. Les limites des dispositifs-relais. Si la plupart des évaluations soulignent l'impact positif de telles structures, plusieurs observations interrogent quant à leur efficacité réelle. D'un point de vue pédagogique, plusieurs auteurs évoquent des résultats mitigés en termes de réinvestissement scolaire. Dans les classes-relais, les tâches scolaires se résument bien souvent au maniement des mécanismes de résolution d'exercices, fréquemment déconnectés des processus de compréhension des concepts manipulés⁵⁷². Les supports de travail sont souvent aseptisés, manquent de complexité et donc de signification, ce qui concourt à un abaissement des exigences de l'enseignement⁵⁷³. Il en va de même dans les ateliers relais puisque « *à la lecture de la ventilation des temps consacrés aux enseignements disciplinaires et aux apprentissages de toutes natures, on peut supposer qu'il s'agit d'une succession de prestations, sans lien entre elles, pouvant installer chez les élèves une culture de zapping, préjudiciable à leur mise en activité et à leur réintégration dans le collège dans une posture de réinvestissement durable dans les apprentissages* »⁵⁷⁴. Plusieurs facteurs expliquent cette dérive⁵⁷⁵. Les élèves sont friands de ce type d'exercices qui n'exige pas une implication intellectuelle trop forte. Il

⁵⁶⁶ Convention-Cadre et cahier des charges relatifs aux ateliers relais du 2 octobre 2002, NOR: MEN S0 202207X ; Convention cadre relative aux ateliers relais du 14 avril 2006. Disponibles sur Internet : <http://eduscol.education.gouv.fr> (consultées le 27 mai 2006).

⁵⁶⁷ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004*, op. cit.

⁵⁶⁸ Ibid.

⁵⁶⁹ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Bilan des ateliers relais. Année scolaire 2002-2003*, 2003, p. 8. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.gouv.fr> (consulté le 27 mai 2006).

⁵⁷⁰ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Les dispositifs-relais 1999-2003*, op. cit.

⁵⁷¹ Ibid.

⁵⁷² MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, op. cit., p. 85.

⁵⁷³ Ibid., p. 85 et s.

⁵⁷⁴ MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, *Bilan des ateliers relais. Année scolaire 2002-2003*, op. cit., p. 9.

⁵⁷⁵ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, op. cit., p. 85 et s.

convient aux enseignants qui, s'inscrivant dans une perspective de revalorisation des élèves, souhaitent éviter toute situation d'échec.

Lorsque l'on s'écarte de la question des apprentissages, on observe un décalage entre les objectifs poursuivis et les pratiques effectives. Certaines structures choisissent de prendre en charge des élèves encore « récupérables » ou « scolarisables » en collège. Dans les classes-relais, la proportion de mineurs totalement déscolarisés régresse : 21% en 1998-1999, 16% en 2002-2003, 14% en 2003-2004⁵⁷⁶. Les élèves des ateliers-relais n'appartiennent pas aux groupes les plus affectés par un processus de marginalisation scolaire et sociale⁵⁷⁷. Sur le fond, les dispositifs-relais ne sont pas toujours envisagés comme un moyen de resocialiser et de re-scolariser à terme les élèves, mais plus prosaïquement comme un instrument de mise à l'écart des élèves perturbateurs. Certains responsables d'établissements cherchent à s'en débarrasser et utilisent la structure comme un lieu de relégation⁵⁷⁸. Cette dimension d'éloignement est très prégnante dans le dispositif des ateliers-relais. La faible durée des séjours est l'indice d'une mise à l'écart temporaire plus qu'elle ne manifeste une tentative de rescolarisation effective⁵⁷⁹. Il y a dès lors une délégation ou un déplacement des problèmes⁵⁸⁰. Lorsque les élèves ne peuvent être pris en charge dans des « classes normales », des classes « hors normes » sont créées dans les établissements, et si celles-ci ne suffisent pas, ce sont les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle extérieurs à l'Education nationale qui prennent le relais. « Dans les deux cas, il apparaît évident que ce mode de régulation aboutit à des déplacements successifs des lieux de construction de l'exclusion sociale et professionnelle des élèves plutôt qu'à leur intégration, la possibilité de reprendre le circuit « normal » s'amenuisant au fur et à mesure de ces déplacements, jusqu'à disparaître. Il est donc évident qu'il participe davantage d'une politique de gestion de la relégation que d'une lutte contre ses principales causes »⁵⁸¹. Ayant abandonnés leurs activités d'enseignement à partir de 1976 pour éviter la mise à l'écart et la stigmatisation des jeunes, les éducateurs de la P.J.J. sont très critiques vis-à-vis du risque de constitution d'espaces de relégation scolaire⁵⁸². Plusieurs études américaines donnent du crédit à leurs arguments. La pratique qui consiste à retirer du cursus général les élèves qui ont des difficultés d'apprentissage ou de comportement pour les empêcher d'abandonner l'école ne serait pas plus efficace que la scolarisation en voie normale⁵⁸³.

Plus généralement, en constituant des structures à la marge de son fonctionnement normal, les équipes éducatives n'ont plus à questionner et renouveler leurs pratiques pédagogiques pour limiter les situations d'échec scolaire ou de désaffection envers l'école. Elles occultent leur participation au processus de déscolarisation⁵⁸⁴. Dans les établissements difficiles, pour conserver leurs meilleures recrues, des proviseurs développent des stratégies de reprise en main musclée destinées à rassurer les parents⁵⁸⁵.

⁵⁷⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Les dispositifs-relais 1999-2003*, op. cit. ; MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004*, op. cit.

⁵⁷⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Bilan des ateliers relais. Année scolaire 2002-2003*, op. cit., p. 12.

⁵⁷⁸ MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, op. cit., p. 40.

⁵⁷⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, *Les dispositifs-relais 1999-2003*, op. cit.

⁵⁸⁰ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 384 et s.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 385.

⁵⁸² MARTIN E., BONNERY S., *Les classes-relais*, op. cit., p. 34 et s.

⁵⁸³ JANOSZ M., "L'abandon scolaire chez les adolescents : perspective nord-américaine", op. cit.

⁵⁸⁴ GLASMAN D., "Quelques acquis d'un programme de recherches sur la déscolarisation", *Ville-Ecole-Intégration*, n°122, 2000, pp. 105-126 ; HEDIBEL M., "« Résultats catastrophiques, un changement radical s'impose ». Arrêts de scolarité : les paradoxes institutionnels", *Ville-Ecole-Intégration*, n°132, 2003, pp. 71-89.

⁵⁸⁵ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 119 ; SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 156.

L'établissement se trouve alors prioritairement mobilisé sur des objectifs de discipline et de maintien de l'ordre, au détriment parfois des objectifs éducatifs et pédagogiques⁵⁸⁶. Bien souvent, l'institution scolaire fait face aux désordres en durcissant les règles et la répression⁵⁸⁷. Dans le quotidien des établissements scolaires, la coercition cède de plus en plus rarement à la négociation⁵⁸⁸. Cette stratégie se traduit par une augmentation très nette des exclusions d'un ou plusieurs jours⁵⁸⁹, voire définitives, ce qui entraîne des formes de déscolarisation plus ou moins accentuées⁵⁹⁰.

585. Les dispositifs « deuxième chance ». Les premiers dispositifs de ce type, qui sont nés à l'initiative et avec le financement de l'Union européenne, ont pris le nom d'« écoles de la deuxième chance » (E2C). Ces structures dispensent une formation qualifiante (de six à vingt-quatre mois) à des jeunes de seize à trente ans en échec scolaire et sans expérience professionnelle. L'objectif est de les doter de compétences sociales et techniques indispensables à leur insertion. L'un de ces établissements a ouvert ses portes en 1997 dans les quartiers Nord de Marseille⁵⁹¹. Des formateurs accompagnateurs interviennent auprès d'un groupe de douze à quinze stagiaires. Un « pôle entreprise » soutient les jeunes dans la construction de leurs projets professionnels, leur présente les différents métiers et les méthodes de recherche d'emploi. Des « médiateurs de la vie collective » les accompagnent dans leur recherche de logement, dans leurs démarches auprès des personnels de santé, etc. 320 stagiaires ont été pris en charge en 2003, parmi lesquels 60% résidaient dans les quartiers Nord de Marseille. 50% des stagiaires sont sortis de l'école avec un contrat de travail, dont 70% de contrats à durée indéterminée et 20% de contrats de qualification⁵⁹².

Plus récemment, le ministère de la Défense a conçu un dispositif « Défense deuxième chance »⁵⁹³ qui, selon les données fournies lors du C.I.V. du 9 mars 2006, devrait concerner 10 000 stagiaires en 2006. A l'issue de la journée d'appel et de préparation à la défense, l'armée propose à des jeunes en difficulté de dix-huit à vingt et un ans de rejoindre un établissement d'insertion de la défense (E.I.D.) en internat, pour une durée de six mois à deux ans. Si l'encadrement est confié à d'anciens militaires, des enseignants leur apprennent les bases de l'écriture et de la lecture. Ils ont accès à des formations professionnelles dans les métiers du bâtiment et des travaux publics, des services à la personne (hôtellerie, restauration, etc.), des transports, de la sécurité et de la logistique. Ce dispositif s'adresse particulièrement aux jeunes auteurs de troubles. La discipline militaire est perçue comme le moyen d'un apprentissage comportemental. Encadrés par d'anciens militaires, ces jeunes portent un uniforme. Ils doivent se

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 53 ; GLASMAN D., "Quelques acquis d'un programme de recherches sur la déscolarisation", op. cit. ; HEDIBEL M., "« Résultats catastrophiques, un changement radical s'impose ». Arrêts de scolarité : les paradoxes institutionnels", op. cit.

⁵⁸⁸ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 53.

⁵⁸⁹ Par exemple, 1360 exclusions ont été prononcées dans l'Académie de Versailles durant l'année scolaire 1998-1999 contre 600 durant l'année scolaire 1993-1994. En Seine-Saint-Denis, elles sont passées de 346 à 864. CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 203.

⁵⁹⁰ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 120.

⁵⁹¹ A.C.T. CONSULTANTS, *Contribution des programmes Objectif 1 et Objectif 2 au développement des territoires prioritaires de la politique de la ville*, Vol. 2, Fiches d'expériences, Février 2005. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr> (consulté le 15 décembre 2005).

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ Ordonnance n°2005-883 du 2 août 2005 relative à la mise en place au sein des institutions de la défense d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, *J.O.* n°179 du 3 août 2005, p. 12669 et s.

conformer à un règlement intérieur spécialement conçu pour les conduire à respecter les règles de vie en collectivité. Si ce dispositif est trop récent pour disposer d'évaluations précises, son principe laisse pour le moins perplexe. D'après les premières observations du Conseil économique et social, le recrutement est certes bien ciblé⁵⁹⁴ et les jeunes adhèrent réellement au dispositif. Malgré des questionnements et des réticences initiales, le dispositif semble convaincre un nombre croissant d'acteurs du monde de l'insertion, y compris au sujet de sa composante comportementale⁵⁹⁵. Cela étant, avec quatre centres ouverts en 2006, l'accueil effectif ne pourra atteindre que 4000 stagiaires fin 2006⁵⁹⁶. Le coût moyen par volontaire est très important, puisqu'il est de l'ordre de 33 000 euros, sans compter la remise à niveau des infrastructures estimée à plus de 600 millions d'euros. Au total, le coût global du projet s'élève à plus de 500 millions d'euros par an⁵⁹⁷. En réalité, le manque de moyens donne une impression de « débrouille » qui risque de compromettre la pérennisation du dispositif⁵⁹⁸. Plus encore, l'impact du dispositif reste à démontrer. 25 à 30% des jeunes quittent les centres au cours de leur formation (10% volontairement, 15% d'exclusions)⁵⁹⁹. Le ciblage des jeunes les plus marginalisés, notamment issus de l'immigration, et l'implantation des centres auprès des populations vivant dans les quartiers en difficulté sont susceptibles de produire un effet de stigmatisation⁶⁰⁰. D'autant qu'ils s'inspirent partiellement des « *Boot Camps* » américains destinés aux jeunes adultes condamnés pour des délits non-violents. Ce programme se caractérise par une discipline stricte, un plan d'intervention physique et psychologie très intensif sur une période de trois à six mois⁶⁰¹. Toutes les études qui se sont attachées à évaluer leur efficacité ont démontré que les participants ne récidivaient pas moins souvent que les autres. Si le dispositif français est bien différent, celui-ci ne visant pas des mineurs condamnés à une peine d'emprisonnement, sa logique est toute aussi sommaire, sinon simpliste. Elle suppose que les militaires sont plus compétents que les éducateurs pour inculquer aux jeunes une véritable discipline. Au-delà, elle place au premier rang des facteurs de délinquance les carences d'éducation et de discipline, perspective que l'on retrouve dans les programmes récents de prévention précoce.

3- La prévention précoce

586. Les caractéristiques de la prévention précoce. La prévention précoce ou, selon la terminologie nord-américaine, développementale, s'adresse à des enfants à risque pour éviter qu'ils développent des troubles de conduite susceptibles de favoriser l'adoption future d'un comportement criminel persistant⁶⁰². Alors que de nombreux criminologues nord-américains invalident la plupart des actions de prévention sociale telles qu'elles sont appliquées en France, ils portent sur cette modalité particulière un regard très

⁵⁹⁴ En Seine-Saint-Denis, les premières statistiques font état de 85% de jeunes français issus de l'immigration, 30% d'illettrés, 5% de jeunes sans domicile fixe et près de 20% qui ont rompu tout lien avec leur famille. GENG F., « *Défense deuxième chance* » : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, Conseil économique et social, juin 2006, II, p. 23.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 40 et s.

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 33.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 44 et s.

⁶⁰¹ BROCHU S., SCHNEEBERGER P., "Drogues illicites et délinquance : regards sur les travaux nord-américains", O.F.D.T., Tendances, n°17, novembre 2001, pp. 1-4.

⁶⁰² CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 86 et s. ; CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit. ; SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", op. cit.

positif⁶⁰³. Ils recommandent d'agir très en amont des comportements déviants car une mauvaise maîtrise du comportement de trois à cinq ans serait prédictive de comportements violents jusqu'à l'âge de dix-huit ans⁶⁰⁴. Ils considèrent qu'il est possible d'isoler les facteurs de risque qui favorisent chez les enfants l'adoption de comportements antisociaux, agressifs ou criminels, et les facteurs de protection qui les neutralisent. Ces facteurs de protection sont divers : être l'aîné d'une famille, être actif et affectueux durant l'enfance, avoir des parents qui travaillent, posséder des compétences cognitives et sociales élevées, vivre dans un environnement scolaire intégrateur, etc⁶⁰⁵. Liés à la personnalité, à l'environnement et à la famille de l'enfant, les facteurs de risque sont tout aussi nombreux : l'hyperactivité, l'impulsivité et le manque d'inhibition, l'égoïsme et l'absence d'empathie, un faible contrôle de soi, des problèmes d'attention, une intelligence faible, un déficit d'habiletés langagières, une discipline parentale rude et punitive ou au contraire l'absence de supervision parentale, une grossesse précoce de la mère, la dépression post-partum de la mère, des troubles de l'attachement entre parents et enfants, l'appartenance à une famille nombreuse, la mésentente des parents, la situation socio-économique précaire de la famille, un environnement social criminalisé, la fréquentation de pairs délinquants, etc⁶⁰⁶. Certains travaux évoquent même des facteurs génétiques et biologiques, des dérèglements du système nerveux ou endocrinien⁶⁰⁷. Tous précisent que ces facteurs de risque ne peuvent être traités isolément car ils interagissent et se soutiennent mutuellement⁶⁰⁸. C'est leur accumulation et leur persistance qui posent problème⁶⁰⁹.

A partir de l'identification des enfants ou des familles « à risque », les programmes de prévention précoce s'appuient sur des interventions psychosociales qui mobilisent des techniques cognitives et comportementales de façon à modifier leurs comportements. La littérature scientifique anglo-saxonne offre une multitude d'exemples efficaces de prévention précoce⁶¹⁰ : des visites prénatales ou post-natales fréquentes à domicile destinées à renforcer l'attachement entre la mère et l'enfant, à aider la mère à acquérir les méthodes et les techniques de maternage⁶¹¹, des programmes préscolaires de stimulation

⁶⁰³ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 86 et s. ; FARRINGTON D.P., "La violence juvénile : facteurs de risque", in DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violence à l'école et politiques publiques*, op. cit., pp. 15-39 ; SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", op. cit.

⁶⁰⁴ FARRINGTON D.P., "La violence juvénile : facteurs de risque", op. cit.

⁶⁰⁵ CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 41.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 38 et s. ; FARRINGTON D.P., "La violence juvénile : facteurs de risque", op. cit. ; CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 92 et s. ; MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance. Un bilan pluridisciplinaire des recherches francophones et anglophones*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°86, 2000. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com> (consulté le 25 juin 2002) ; I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, Paris, éd. de l'I.N.S.E.R.M., 2005.

⁶⁰⁷ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 88 et s. ; I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 177 et s.

⁶⁰⁸ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 93.

⁶⁰⁹ CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 42 ; DEBARBIEUX E., "La « violence à l'école » : querelles des mots et défi politique", in DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violence à l'école et politiques publiques*, op. cit., pp. 41-57.

⁶¹⁰ CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 46 et s. ; SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", op. cit. ; CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 94 et s. ; I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 273 et s. ; FARRINGTON D.P., "La violence juvénile : facteurs de risque", op. cit.

⁶¹¹ Un programme de développement familial élaboré à Syracuse a donné des résultats significatifs. Il s'agissait de dispenser des conseils en fin de grossesse et à la naissance de l'enfant à des jeunes mères à revenus modestes, de les soutenir par des visites à domicile et par la fourniture de services de garderie gratuits pour développer les capacités cognitives et intellectuelles des enfants âgés de six mois à cinq ans. D'après l'évaluation réalisée lorsque les enfants avaient quinze ans, 6% du groupe expérimental contre 22% du groupe de contrôle ont été condamnés, généralement pour des infractions moins

intellectuelle et cognitive des enfants⁶¹², des programmes de formation des parents à la gestion des responsabilités familiales, des programmes scolaires d'acquisition d'habilités sociales et d'intelligence émotionnelle (gestion du stress, résolution des problèmes, contrôle de soi)⁶¹³, etc. Face à ces résultats prometteurs, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a promu ce type de prévention dans une Recommandation R(00)20 du 6 octobre 2000 relative au rôle de l'intervention psychosociale précoce dans la prévention des comportements criminels.

587. Les programmes de prévention précoce en France. Des interventions psychosociales précoces existent de longue date et sont confiées aux professionnels des services de la Protection maternelle et infantile (P.M.I.), de l'Aide sociale à l'enfance (A.S.E.), de l'aide sociale de secteur, des centres médico-psycho-pédagogiques (C.M.P.P.)⁶¹⁴. A Nantes en 2002, la municipalité, la D.D.A.S.S., le Conseil général et la préfecture ont notamment financé la mise en place d'un jeu interactif sur la parentalité, « parents en jeu », qui s'adresse aux adultes de deux quartiers en contrat de ville (Bellevue, Dervallières). Ce support ludique et pédagogique aborde cinq thèmes : la communication, l'autorité, la violence, le respect et la cohérence. Bien d'autres dispositifs relèvent de la prévention précoce : les interventions des R.A.S.E.D. dans le premier degré, les écoles de parents ou encore les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (R.E.A.A.P.) institués depuis une circulaire n°99-153 du 9 mars 1999⁶¹⁵. Les projets financés dans ce

graves. Un programme similaire a été expérimenté à Elmira dans l'Etat de New York auprès de 400 jeunes mères âgées de moins de 19 ans, célibataires et de faible niveau socio-économique. A quinze ans, les enfants étaient moins sujets aux fugues, deux fois moins arrêtés et quatre fois moins condamnés par la justice. Ils s'adonnaient moins à la consommation de produits toxiques. CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 46 et s. ; SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al., "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", op. cit. ; I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 317.

⁶¹² Le plus célèbre de ces programmes est le *Perry Preschool Project* réalisé au Michigan à partir de 1962 et qui combinait des visites à domicile et un programme préscolaire très riche auprès de 58 familles à risque. Pour stimuler les enfants intellectuellement, ceux-ci ont bénéficié de deux heures et demie d'enseignement préscolaire par semaine durant trente semaines. En complément, les enseignants rencontraient régulièrement la mère et l'enfant dans le but d'intégrer les acquisitions faites à l'école dans la vie quotidienne à la maison. En classe, les enseignants pratiquaient une pédagogie active inspirée de PIAGET. Ils encourageaient les enfants à prendre des initiatives. Ils stimulaient leur développement intellectuel et cognitif par des exercices et des jeux. A 27 ans, les élèves ayant profité de ce programme avaient commis moins de délits. Le nombre moyen d'arrestations était de 2.3 dans le groupe expérimental contre 4.6 dans le groupe contrôle. CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 103 et s. Pour d'autres exemples, v. notamment CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 50 et s. ; I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 317.

⁶¹³ Une expérimentation de ce type a été menée à Montréal auprès de garçons de sept à neuf ans appartenant à des familles de faible niveau socio-économique et remarqués comme enfants turbulents, inattentifs et peu altruistes en maternelle. Pendant deux ans, des ateliers ont réuni ces enfants et d'autres élèves sans problème. L'intervention psychosociale travaillait autour des habiletés pro-sociales, d'auto-contrôle et de résolution des problèmes sociaux : inviter un autre enfant à jouer, aider un camarade, entrer en communication, regarder et écouter, gérer la colère, réagir aux moqueries. Des interventions à domicile ont visé l'amélioration des compétences parentales en matière de gestion des crises, de surveillance et de discipline. L'évaluation a relevé une diminution de l'agressivité, des passages à l'acte délinquant et de la consommation de drogues et d'alcool. CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 55 et s. De même, au Québec, le programme P.E.C., « *pratiquons ensemble nos compétences* » cherche à développer les habiletés sociales des adolescents de douze à quatorze ans. Vingt ateliers abordent vingt-cinq habiletés sociales : écouter, poser une question, demander de l'aide, suivre des directives, etc. En parallèle, des interventions psychosociales se chargent de consolider chez les parents leurs capacités à négocier avec leurs enfants, à bien les superviser. Les résultats sont significatifs : diminution des conflits dans les écoles, des troubles extériorisés et intériorisés des élèves, amélioration du sentiment de compétence parentale. GENDRON M., ROYER E., MORAND C., "La prévention, un travail d'équipe : le programme PEC", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, op. cit., pp. 497-503.

⁶¹⁴ CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 69 et s.

⁶¹⁵ Circulaire DIF/DAS.DIV/DPM n°99-153 du 9 mars 1999 relative aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, NOR : MESA9930091C, non publiée. Disponible sur Internet : <http://www.sante.gouv.fr> (consultée le 1^{er} juin 2006).

cadre ont pour objectif de valoriser les rôles et les compétences des parents, de les aider à assumer leurs responsabilités et à adopter des modes d'éducation adéquats. Cet accompagnement prend la forme de lieux de rencontres entre parents, d'accueil parents-jeunes enfants, de médiation parents-adolescents, de groupes de parole, etc⁶¹⁶. Les budgets consacrés au soutien à la parentalité s'élevaient à près de 120 millions d'euros en 2005⁶¹⁷. Si la prévention de la délinquance n'est pas absente des préoccupations des intervenants évoqués, cet objectif reste généralement assez confidentiel, de manière à ne pas stigmatiser les familles. Ainsi, la circulaire du 9 mars 1999 prend le soin de préciser que les R.E.A.A.P. doivent s'adresser à toutes les familles et non pas cantonner l'action sur les « familles à problèmes ». Malgré la multitude de programmes de prévention précoce, aucune évaluation scientifique ne permet de se prononcer sur la question de leur efficacité⁶¹⁸. « *Les évaluations relèvent plus d'une description d'actions accompagnée d'éléments d'appréciation que de la mise en place de protocoles standardisés permettant de déterminer l'efficacité de l'intervention* »⁶¹⁹.

588. Les controverses autour des programmes de prévention précoce. Déjà, en 1971, J. PINATEL considérait que « *nous en savons maintenant assez sur la personnalité criminelle pour pouvoir reconnaître, dès l'âge scolaire, les enfants qui présentent des traits psychologiques susceptibles d'être en relation avec le passage à l'acte* »⁶²⁰. Cependant, l'idée de dépister dès le plus jeune âge les délinquants potentiels alimente de lourdes controverses. Depuis quelques mois, suite à la publication d'une expertise collective de l'I.N.S.E.R.M. relative aux troubles des conduites chez l'enfant et l'adolescent⁶²¹, la question de la prévention précoce est revenue sur le devant de la scène scientifique, politique et médiatique. Cette expertise collective recense les études parues sur la question des troubles des conduites et précise les différents facteurs de risque qui seraient susceptibles de favoriser la survenance ultérieure de comportements violents ou délinquants. Cette expertise valorise plus particulièrement les thérapies comportementales et cognitives reposant sur l'apprentissage⁶²². Pour l'I.N.S.E.R.M., les programmes de prévention les plus efficaces sont ceux qui débutent durant la période préscolaire, voire même la période périnatale, entre zéro et trois ans⁶²³. Pour cibler précisément les enfants à risque, il recommande une amélioration du dispositif de dépistage en population générale⁶²⁴. Il préconise la détection des premiers symptômes de troubles des conduites lors des bilans et examens systématiques. Il considère qu'il est possible d'effectuer un premier repérage d'un tempérament difficile ou d'une hyperactivité dès trois ans. Pour repérer les signes précurseurs des troubles des conduites, il recommande l'inscription de plusieurs items dans le carnet de santé : les agressions physiques (s'est bagarré, a attaqué physiquement, a frappé, a mordu, a donné des coups de pieds) ; l'opposition (refus d'obéir, n'a pas de remords, ne change pas sa conduite) ;

⁶¹⁶ ROUSSILLE B., NOSMAS J.-P., *Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents*, I.G.A.S., Rapport n°2004-019, mars 2004.

⁶¹⁷ ABOUT N., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, op. cit., p. 10.

⁶¹⁸ CARIO R., *La prévention précoce des comportements criminels*, op. cit., p. 72 ; I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 321.

⁶¹⁹ I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 321.

⁶²⁰ PINATEL J., *La société criminogène*, op. cit., p. 138.

⁶²¹ I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit.

⁶²² *Ibid.*, p. 319.

⁶²³ *Ibid.*, p. 321.

⁶²⁴ *Ibid.*, p. 372 et s.

l'hyperactivité (ne peut pas rester en place, remue sans cesse, n'attend pas son tour)⁶²⁵. Lorsque cela s'avère nécessaire, il préconise la prescription de traitements pharmacologiques (antipsychotiques, thymorégulateurs, psychostimulants) dont l'action est « anti-agressive » (diminution de l'impulsivité, augmentation de l'inhibition et du contrôle comportemental)⁶²⁶. Car s'il insiste sur l'importance des facteurs environnementaux et familiaux, un taux d'« héritabilité génétique » avoisinant les 50% les rendrait secondaires⁶²⁷.

Face au risque de voir resurgir la théorie du « criminel-né » chère à Lombroso, les professionnels de l'enfance, de la santé et de la psychiatrie se sont fermement opposés aux conclusions des chercheurs de l'I.N.S.E.R.M. Sur l'initiative de psychiatres, de pédiatres et de psychanalystes, une pétition en ligne (« pas de zéro de conduite pour les enfants de trois ans ») a recueilli plus de 180 000 signatures à la date du 30 mai 2006. S'ils ne récusent pas l'intérêt d'un repérage des enfants à risque, ils s'opposent au dépistage tel que préconisé par l'I.N.S.E.R.M., et plus encore à la prescription de médicaments comme la Ritaline. Ils évoquent les dangers d'une approche par trop déterministe, qui interpréterait le moindre geste ou les premières bêtises d'enfant comme l'expression d'une personnalité pathologique. Ils dénoncent le risque de « *formatage* » des comportements des enfants et, dans le cas d'un traitement pharmacologique, celui d'une « *forme de toxicomanie infantile* »⁶²⁸. Cette approche serait stigmatisante, médicalisante et psychiatisante à l'extrême, ce qui entretiendrait « *la confusion entre malaise social et souffrance psychique, voire maladie héréditaire* »⁶²⁹. Certes, il ne faut mésestimer dans ce conflit la part d'influence des clivages professionnels entre les partisans d'une approche psychanalytique et ceux qui, à la manière de l'I.N.S.E.R.M., privilégient les thérapies comportementales et cognitives. Cela étant, cette évaluation sur les troubles des conduites présente de nombreuses insuffisances. A aucun moment elle n'intègre les contributions fournies par d'autres courants de pensée, notamment des sciences humaines. Elle s'appuie sur une stricte analyse bibliographique indifférente aux pratiques de terrain.

Au-delà se pose la question de l'instrumentalisation politique des travaux de l'I.N.S.E.R.M. Déjà, en octobre 2004, un rapport fort peu documenté, présenté par un groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure présidé par J.-A. BENISTI, avait établi une « *courbe évolutive* » du parcours déviant des jeunes⁶³⁰. Cette courbe tentait de démontrer comment des difficultés de langage et un comportement indiscipliné de trois à six ans, suivis d'une démission parentale et d'une marginalisation scolaire entre six et neuf ans, conduisaient inéluctablement les enfants concernés à « *s'écarter du droit chemin* » pour « *s'enfoncer dans la délinquance* »⁶³¹. Pour les membres de ce groupe, il était donc nécessaire de dépister dès la maternelle « *tout comportement ou attitude qui pourrait par la suite devenir violent ou pousser à l'échec scolaire* » et d'introduire des

⁶²⁵ Ibid., p. 373.

⁶²⁶ Ibid., p. 376.

⁶²⁷ Ibid., p. 177 et s.

⁶²⁸ Texte de la pétition « Pas de zéro de conduite pour les enfants de trois ans » disponible sur Internet : <http://www.pasde0deconduite.ras.eu.org/appel/> (consulté le 30 mai 2006).

⁶²⁹ « En stigmatisant comme pathologique toute manifestation vive d'opposition inhérente au développement psychique de l'enfant, en isolant les symptômes de leur signification dans le parcours de chacun, en les considérant comme facteurs prédictifs de la délinquance, l'abord du développement singulier de l'être humain est nié et la pensée soignante robotisée ». in Ibid.

⁶³⁰ BENISTI J.-A. (prés.), *Rapport préliminaire de la commission prévention du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, octobre 2004, p. 7.

⁶³¹ Ibid.

actions de prévention dès « *les prémices des déviances* », c'est-à-dire dès le plus jeune âge⁶³². Leur regard s'est porté plus précisément sur les familles d'origine étrangère. La majorité des mineurs délinquants serait issue de l'immigration⁶³³. Ne s'obligeant pas à parler français dans leurs foyers, elles contribueraient aux difficultés de langage des enfants, elles-mêmes facteur de risque par excellence du passage à l'acte délinquant⁶³⁴. En s'appuyant cette fois sur les conclusions de l'expertise collective de l'I.N.S.E.R.M., ce groupe réitérera ses propositions dans son rapport final d'octobre 2005⁶³⁵. A la même époque, le syndicat des commissaires de police (S.C.H.F.P.N.) suggère lui aussi d'identifier les comportements précurseurs de la délinquance « *dès la crèche, la maternelle ou l'école primaire* »⁶³⁶. Depuis lors, N. SARKOZY n'a de cesse de vanter dans ses discours les mérites de la prévention précoce. Dans l'avant-projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, il proposait l'établissement d'un bilan de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans par les services de la P.M.I., la mise en place de consultations et d'actions de « *prévention et de repérage précoce des troubles d'ordre physique, psychologique, sensoriel, ainsi que des troubles d'apprentissage, dont les troubles du langage* »⁶³⁷. Il suggèrait de réaliser chaque année, durant toute la scolarité obligatoire, un « *contrôle médical de prévention et de dépistage* ». Face aux réticences des travailleurs sociaux et des professionnels de la santé, ces propositions ont été abandonnées. Le projet de loi introduit la faculté pour le maire de proposer aux parents un accompagnement parental. Toutefois, cet accompagnement, dont la nature et les modalités ne sont guère précisées, est fortement contraint et s'éloigne amplement des principes qui sous-tendent l'action sociale. Si les parents refusent cet accompagnement sans motif légitime, le maire « *saisit* » le président du Conseil général en vue de la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale⁶³⁸. Au terme de l'accompagnement, une attestation comporte « *leur engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale* ». Dans le reste du document, on cherchera en vain les futures actions de prévention précoce que le ministre de l'Intérieur entend mettre en place. Telle qu'il l'envisage, la prévention précoce se résume en réalité à la question du dépistage.

589. Un programme de prévention précoce limité au dépistage des enfants à « risque » ?

D'après l'appel des signataires de la pétition « *pas de zéro de conduite pour les enfants de trois ans* », on assiste « *sous couvert de « caution scientifique », à la tentative d'instrumentalisation des pratiques de soins dans le champ pédopsychiatrique à des fins de sécurité et d'ordre public. Le risque de dérive est patent : la détection systématique d'enfants « agités » dans les crèches, les écoles maternelles, au prétexte d'endiguer leur délinquance future, pourrait transformer ces établissements de lieux d'accueil ou d'éducation en lieux de traque aux yeux des parents, mettant en péril leur vocation sociale et le concept même de prévention* ». En effet, on peut raisonnablement s'interroger sur la manière dont N. SARKOZY perçoit la prévention précoce. Son argumentaire est pour le moins équivoque dès lors qu'il ne cesse de remettre en cause,

⁶³² *Ibid.*, p. 8.

⁶³³ BENISTI J.-A. (prés.), *Rapport final de la commission prévention du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, octobre 2005, p. 46 et s.

⁶³⁴ BENISTI J.-A. (prés.), *Rapport préliminaire*, *op. cit.*, p. 9 et s.

⁶³⁵ BENISTI J.-A. (prés.), *Rapport final*, *op. cit.*

⁶³⁶ "Les tout-petits pris dans le tout sécuritaire", *Libération*, 28 février 2006.

⁶³⁷ *Op. cit.*

⁶³⁸ *Infra* n°599.

implicitement ou explicitement, les vertus de l'Etat social. Or, la prévention précoce réclame une intervention psychosociale particulièrement dense, multisystémique et effectuée dans la durée. L'expertise collective de l'I.N.S.E.R.M., que le ministre se plaît à invoquer, précise que les programmes qui se sont avérés efficaces supposent des actions d'ampleur importante. Elles s'inscrivent dans la durée, souvent plusieurs années, font intervenir des spécialistes particulièrement formés et agissent simultanément sur plusieurs facteurs (compétences psychosociales des jeunes, familles, enseignants, environnement scolaire)⁶³⁹. Les programmes brefs et de faible ampleur ne produisent des effets que sur du court terme. Les expériences nord-américaines fournissent des indications éclairantes à ce sujet. Par exemple, le programme « *Elmira Home Visitation Study* » a donné lieu à neuf visites en moyenne pendant la grossesse, vingt-trois de la naissance aux deux ans de l'enfant⁶⁴⁰. Dans le « *Perry Preschool Project* », les visites au domicile des familles duraient une heure et demie par semaine pendant deux ans⁶⁴¹. Quant à l'évaluation des programmes de prévention, autre exigence du ministre, elle suppose des recherches d'envergure, notamment des études longitudinales portant sur d'importantes cohortes⁶⁴². La simple référence à des bilans psychologiques annuels indique que la prévention précoce à la française sera une bien pâle réplique de la prévention développementale anglo-saxonne.

Plus encore, alors que la prévention précoce suppose un accompagnement et un soutien des parents et de l'enfant, le plan de prévention français insiste surtout sur le versant responsabilisation de la prévention⁶⁴³. Il s'agit essentiellement de rappeler aux parents et aux enfants leurs devoirs. En occultant les conditions sociales et institutionnelles de production de la violence, la prévention précoce devient alors un contrôle social qui ne dit pas son nom. Outre qu'elle induit un risque de stigmatisation, cette stratégie risque de décourager les familles en difficulté de s'adresser à des travailleurs sociaux perçus comme des agents de contrôle social. Malgré l'intérêt du ciblage des populations à risque, on mesure les dangers du dépistage précoce des comportements criminels lorsqu'il n'est pas institué pour simplement permettre un accompagnement des familles. L'exemple américain démontre les effets pervers d'un « *schéma déterministe et non probabiliste, mécanique et non systémique* »⁶⁴⁴. Dans plusieurs Etats américains, un logiciel, « *Mosaic-2000* », prétend détecter les profils des élèves violents à partir de centaines d'indicateurs⁶⁴⁵. Fourni aux écoles, ce logiciel est utilisé par le personnel pour évaluer la menace que représente tel ou tel élève⁶⁴⁶. Conscient de ce risque de stigmatisation, le Conseil de l'Europe a précisé dans la Recommandation R(00)20 que pour être efficaces et éthiquement irréprochables, les interventions psychosociales précoces ne doivent « *ni jeter l'opprobre sur les enfants, les familles ou les communautés, ni les culpabiliser* ».

⁶³⁹ I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, op. cit., p. 320.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p. 317.

⁶⁴¹ *Ibid.*

⁶⁴² *Ibid.*, p. 378 et s.

⁶⁴³ *Infra* n°599.

⁶⁴⁴ DEBARBIEUX E., "La « violence à l'école » : querelles des mots et défi politique", in DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violence à l'école et politiques publiques*, op. cit.

⁶⁴⁵ DEVINE J., "Le marché de la violence scolaire", in DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.), *Violence à l'école et politiques publiques*, op. cit., pp. 147-157.

⁶⁴⁶ *Ibid.*

590. Conclusion. Au travers des programmes de prévention de la toxicomanie, de prévention du décrochage scolaire et de prévention précoce, les pouvoirs publics tentent de cibler davantage les groupes à risque. Ils concentrent l'attention préventive sur les enfants et les adolescents, présumés plus malléables. Telle qu'énoncée, cette nouvelle approche est légitime et justifiée. Elle tend à renverser le processus de dilution des politiques de prévention dans la politique de la ville. Elle recherche une plus grande efficacité sans renier les bienfaits des interventions de type psychosocial. Toutefois, cette ambition se teinte de considérations inavouées qui n'ont guère à voir avec les principes qui sous-tendent la prévention sociale. Face aux crispations sécuritaires et quelle que soit leur efficacité réelle, les pouvoirs publics n'imaginent plus de programmes de prévention sans que ceux-ci présentent une dimension de contrôle ou de rappel à l'ordre. Cette promotion de l'autorité et de la responsabilité ressort particulièrement de programmes d'un nouveau genre, axés sur une pédagogie de la responsabilité.

§3- Une nouvelle forme de prévention sociale : la «*pédagogie de la responsabilité*»⁶⁴⁷

591. De la prévention au rappel à l'ordre ? Ce type de programmes relève de la prévention sociale parce qu'il s'inscrit incontestablement dans une perspective éducative. Deux objectifs principaux sont visés : accompagner les parents dans l'exercice de leur responsabilité parentale, promouvoir une pédagogie de la loi auprès des mineurs potentiellement délinquants. Cette perspective éducative s'inscrit néanmoins dans une approche non plus sociale, mais philosophique ou idéologique de responsabilisation. Les programmes d'éducation à la citoyenneté (A) et de responsabilisation des parents (B) illustrent cette inflexion.

A. Les programmes d'éducation à la citoyenneté

592. L'exaltation de la citoyenneté comme remède supposé à la crise d'autorité. Une idée communément admise perçoit les incivilités et la violence des adolescents comme la conséquence d'une crise d'autorité des institutions et de la loi. Enrayer ces comportements supposerait de leur rappeler leur statut de citoyen et de les convaincre du bien-fondé des devoirs qui en découlent. Plusieurs voies sont empruntées (1). Si elles participent à la réaffirmation symbolique de l'autorité de l'Etat, leur efficacité préventive paraît plus que douteuse (2).

⁶⁴⁷ ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, 2^e éd., op. cit., p. 114.

1- Les formes de l'éducation à la citoyenneté

593. Les liens établis entre citoyenneté et délinquance. La citoyenneté républicaine est un construit historique qui propose une « *éthique de l'intérêt général* »⁶⁴⁸. Elle suppose le partage et l'adhésion à des valeurs et principes communs dont la mission est de donner forme et vigueur à la communauté nationale⁶⁴⁹. Pour permettre un « *vivre ensemble* » soucieux du bien commun, elle définit un statut juridico-politique qui formule les droits et devoirs du citoyen⁶⁵⁰. On désigne généralement par civisme l'ensemble des attitudes marquées par l'attachement aux principes de la citoyenneté⁶⁵¹. Si la question de la citoyenneté se trouve reliée depuis quelques années aux politiques de prévention de la délinquance, c'est que nombre d'hommes politiques et d'intellectuels considèrent que la progression de la délinquance découle d'un affaiblissement du sentiment d'appartenance à la nation. La délinquance et les incivilités sont analysées à partir d'un déficit de citoyenneté⁶⁵². Parmi d'autres, J.-P. CHEVENEMENT envisage la citoyenneté comme la « *base de la sûreté* »⁶⁵³. Il pense que le « *vivre ensemble* » n'est plus suffisamment porteur de sens pour raccrocher les enfants à la société lorsque le milieu familial n'assure pas son rôle de transmission des valeurs. La délinquance et les incivilités sont les symptômes d'une rupture vis-à-vis du pacte républicain. La prévention doit donc promouvoir l'adhésion aux valeurs républicaines, de manière à ce que chacun comprenne son intérêt à les respecter. Déjà, en 1982, le rapport de la Commission des maires sur la sécurité préconisait un enseignement des droits et des devoirs de l'homme, une éducation civique susceptible de renforcer chez les mineurs le respect des autres, du service public et de l'Etat⁶⁵⁴. Depuis lors, l'éducation à la citoyenneté est devenue « *une réclamation en forme de slogan* »⁶⁵⁵. L'exposé des motifs du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance précise ainsi qu'il « *convient d'apprendre aux enfants, dès le plus jeune âge, pourquoi il existe des règles indispensables à la vie en société et pourquoi il est impératif de les respecter. Le message à diffuser est que le respect que l'on attend des autres passe d'abord par celui dont on doit faire preuve à leur égard. Le repérage et l'appropriation des limites constituent une pédagogie nécessaire à la construction de soi et à l'apprentissage de la vie sociale* ».

594. Les déclinaisons de l'éducation à la citoyenneté. L'école se trouve être l'institution la plus fortement mobilisée dans la promotion de la citoyenneté. Elle doit préparer les jeunes à leur état de citoyen, favoriser un apprentissage de la sociabilité et des valeurs républicaines⁶⁵⁶. C'est l'un des objectifs de l'éducation civique, dont la mission consiste à « *revaloriser la civilité (dans ses manifestations concrètes) et la politique (au sens élevé du terme)* »⁶⁵⁷. D'après le ministère de l'Education nationale, cette discipline « *est*

⁶⁴⁸ CHANEL A., "De la citoyenneté et de la civilité aujourd'hui. Quelques éclaircissements sur certaines différences et interférences", in VERDELHAN-BOURGADE M. (dir.), *Ecole, langage et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 62.

⁶⁴⁹ ELLEFSEN B., HAMEL J., WILKINS M., "La citoyenneté et le droit de cité des jeunes", *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n°2, 1999, pp. 89-99.

⁶⁵⁰ CHANEL A., "De la citoyenneté et de la civilité aujourd'hui", *op. cit.*

⁶⁵¹ *Ibid.*

⁶⁵² SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 119.

⁶⁵³ Cité in *Ibid.*

⁶⁵⁴ *Face à la délinquance, prévention, répression, solidarité*, *op. cit.*, p. 61 et s.

⁶⁵⁵ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁵⁶ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 121.

⁶⁵⁷ Circulaire du ministère de l'Education nationale du 26 août 1999. Citée in MOKKADEM S., "Une citoyenneté introuvable ?", in VERDELHAN-BOURGADE M. (dir.), *Ecole, langage et citoyenneté*, *op. cit.*, pp. 117-132.

particulièrement nécessaire dans les périodes où ces formes du lien social semblent ne plus aller de soi ni suffire par elles-mêmes à inspirer le respect de l'autorité »⁶⁵⁸. Elle doit donner aux enfants des repères sur la manière de se comporter avec autrui, leur permettre d'acquérir le sens des valeurs fondamentales qui traduisent le respect de la personne humaine. Au regard de ses bienfaits supposés, l'éducation civique a été introduite dans les lycées en 2000 à raison de seize heures par an⁶⁵⁹. Récemment, le groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure a préconisé des cours d'instruction civique obligatoires durant toute la scolarité en primaire, voire même, si l'enfant maintient ses troubles de la conduite après dix ans, des cours d'éducation civique « *intenses* » dans des structures spécialisées d'éducation renforcée⁶⁶⁰. L'institution scolaire tente également de faire des élèves des acteurs de leur scolarité, en les associant à l'élaboration des projets et des modes de fonctionnement des établissements. Cet objectif se trouve notamment recherché au travers de l'élection de délégués élèves et de conseils de la vie lycéenne qui participent aux décisions sur la vie quotidienne des établissements (projet d'établissement, utilisation des fonds lycéens, organisation des études, etc.).

Depuis quelques années, la communauté éducative essaye de favoriser une obéissance « consentie » aux lois plutôt que d'inculquer aux mineurs des règles préétablies. Ce changement de perspective transparaît nettement des efforts réalisés en matière de légalité du système de sanction et d'association des élèves à la définition du règlement intérieur. Il ne s'agit plus d'imposer la discipline par tous moyens mais d'instaurer, par la délibération et le consensus, un nouveau rapport aux normes. Pour que les élèves et leurs familles aient le sentiment d'un traitement juste, le ministère de l'Education nationale a rappelé durant l'année 2000 les principes fondamentaux qui s'imposent aux procédures de sanction : principes généraux du droit, principes de légalité, de proportionnalité et d'individualisation des sanctions, etc⁶⁶¹. Il a incité les établissements à faire participer les élèves lors de l'adoption ou de la révision des règlements intérieurs. Cette participation est perçue comme « *un temps d'apprentissage de la responsabilité et de la citoyenneté* », comme le moyen d'« *une meilleure appropriation et intégration des dispositions contenues dans le règlement intérieur* »⁶⁶². En parallèle, les partenaires des C.L.S. engagent de multiples opérations en matière d'éducation à la citoyenneté, notamment de promotion du droit dans les écoles. Des éducateurs de la P.J.J. organisent dans les établissements scolaires des expositions « 13-18 Questions de justice ». L'objectif est de sensibiliser les mineurs sur leurs droits et leurs devoirs. Certains magistrats ou gendarmes des Brigades de prévention de la délinquance juvénile (B.P.D.J.) réalisent des

⁶⁵⁸ *Ibid.*

⁶⁵⁹ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 207 et s.

⁶⁶⁰ BENISTI J.-A. (prés.), *Rapport préliminaire*, op. cit., p. 11.

⁶⁶¹ Décret n°2000-633 du 6 juillet 2000 modifiant le décret n°85-1348 du 18 décembre 1985 relatif aux procédures disciplinaires dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spécialisée, *J.O.* du 8 juillet 2000 ; Circulaire n°2000-105 du 11 juillet 2000 relatif à l'organisation des procédures disciplinaires dans les collèges, les lycées et les établissements régionaux d'enseignement adapté, NOR : MENE0001706C, *B.O.E.N.* n°8, 13 juillet 2000. Cette réforme fut bien accueillie car les pratiques des établissements étaient fréquemment illégales. A la fin des années 1990, E. DEBARBIEUX notait qu'à l'école primaire, 62% des punitions étaient des lignes ou des conjugaisons à copier, 9% des devoirs collectifs, 8% des exclusions de classe et 6% des mises au piquet. Près de 90% des punitions pratiquées étaient donc prohibées par les textes en vigueur. Au collège, la punition la plus appliquée était la retenue (50%). 41% des élèves sanctionnés effectuaient des penums, 18% une « *peine infamante* » (coin, piquet), 8% des devoirs collectifs. Près des deux tiers des élèves punis subissaient une peine interdite. Pour E. DEBARBIEUX, il existait donc un « *code pénal caché* ». DEBARBIEUX E., *Violence à l'école*, vol. 1, Etat des lieux, Paris, E.S.F., 1999, pp. 101-102.

⁶⁶² Circulaire n°2000-106 du 11 juillet 2000 relatif au règlement intérieur dans les E.P.L.E, NOR : MENE0001707C, *B.O.E.N.* n°8, 13 juillet 2000.

simulations de procès pénaux pour les 11-13 ans⁶⁶³. « *Emboîtant le pas au discours de plus en plus répandu sur l'intégration ou la socialisation par le rappel de la loi, l'introduction du droit dans l'école porte la promesse d'un nouveau dénominateur commun. Un langage de substitution susceptible par sa neutralité et sa généralité de pallier les défaillances des anciennes axiologies sans pour autant les remplacer exactement* »⁶⁶⁴.

595. La promotion de la citoyenneté au service de la restauration du lien social. Son rattachement à la prévention sociale ne peut être mis en doute. L'éducation à la citoyenneté s'appuie sur les espaces de socialisation des mineurs pour favoriser leur adhésion aux valeurs et aux principes qui fondent notre système social et politique⁶⁶⁵. L'éducation civique est une « *dogmatique de l'être-au-monde, fondée sur une anthropologie et une éthique humaniste* »⁶⁶⁶. La prévention citoyenne ambitionne de renforcer chez les jeunes les facteurs de protection comme l'estime de soi et le respect des autres, la capacité de choisir et de s'autonomiser⁶⁶⁷. Dans un contexte qui ne se suffit plus d'une morale de conviction, elle met en avant une morale de responsabilité amenant les jeunes à faire leur l'exigence sociale de respect des normes⁶⁶⁸. En pratique, les nouvelles approches pédagogiques autour du règlement intérieur jouent un rôle en matière de prévention de la délinquance. Une réflexion collective sur le règlement intérieur de l'établissement favorise son assimilation par tous, élèves comme adultes⁶⁶⁹. Un code de conduite effectif et reconnu par les élèves constitue un rempart contre la violence scolaire⁶⁷⁰. Ce sont les lycées dans lesquels la direction tend à laisser la formulation et l'application des règles à l'initiative de chaque enseignant qui sont les plus confrontés à la violence⁶⁷¹. Les initiatives de l'institution scolaire pour favoriser l'appropriation par les élèves de règlements intérieurs plus justes parce que discutés ne peuvent donc être que saluées. Cela étant, les pratiques scolaires montrent que l'Education nationale ne mobilise qu'une version restrictive de l'éducation à la citoyenneté, dont l'efficacité est plus que discutable.

2- Une efficacité discutable

596. Un impact limité sur les pratiques scolaires. L'éducation civique à la française n'est que la pâle copie d'une réelle éducation à la citoyenneté. Cette discipline bénéficie de très faibles dotations horaires (une demi-heure hebdomadaire en collège) et les enseignants, historiens de formation pour la plupart, manquent de formation en la matière⁶⁷². Elle conserve une importance secondaire⁶⁷³. Contrainte par son statut de

⁶⁶³ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 78 et s.

⁶⁶⁴ PECH T., "La réforme des procédures disciplinaires ou le droit appelé en renfort", *Esprit*, 2002, n°12, p. 126.

⁶⁶⁵ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 121.

⁶⁶⁶ MOKKADEM S., "Une citoyenneté introuvable ?", op. cit., p. 121.

⁶⁶⁷ BALLION R., "Les conduites déviantes des lycéens et l'éducation à la citoyenneté", op. cit.

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 117 et s.

⁶⁷⁰ *Ibid.*

⁶⁷¹ *Ibid.*

⁶⁷² COSTA-LACOUX J., "La formation du futur citoyen au collège", *Ville-Ecole-Intégration*, n°118, 1999, pp. 188-200.

⁶⁷³ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 96.

discipline scolaire, dans un système conditionné par la notation⁶⁷⁴ et le cours magistral, elle prend généralement la forme d'une accumulation de connaissances, avec pour effet induit la passivité et le désintérêt des élèves⁶⁷⁵. Son contenu normé fait qu'elle ne s'écarte guère d'un cours de morale que les élèves apprennent à la manière des autres disciplines. Au crédit des enseignants, il faut reconnaître les difficultés posées par l'abstraction du modèle français de citoyenneté⁶⁷⁶. Les valeurs égalitaristes républicaines ne correspondent pas à la réalité des situations vécues par les mineurs, notamment dans les quartiers défavorisés. Plus encore, on imagine difficilement comment les enseignants pourraient entretenir des valeurs séculaires que la société dans son ensemble revisite constamment⁶⁷⁷. Ceux-ci ont finalement pour seule marge de manœuvre l'invocation de grands principes auxquels les adolescents doivent se conformer, tout en devant constater la non réalisation desdits principes dans leur vie quotidienne. Une bonne connaissance des valeurs républicaines ne suffit pourtant pas à garantir la légitimation, l'intériorisation et le respect des normes⁶⁷⁸. S'agissant de l'implication des élèves dans le fonctionnement quotidien des établissements, leurs initiatives sont en réalité réduites à la portion congrue. Indifférentes à l'impératif de discussion démocratique et critique, les initiatives dites citoyennes (débat, journaux, institutions de représentation des élèves) sont fermement contrôlées⁶⁷⁹. Les enseignants restent réticents à toute forme de négociation avec les élèves. Les délégués, censés être des intermédiaires entre les élèves, les professeurs et l'administration, doivent bien souvent se contenter de porter les cahiers de textes et de transmettre les informations des conseillers principaux d'éducation à leurs camarades⁶⁸⁰. Aujourd'hui encore, « *la citoyenneté s'apprend à l'école mais ne s'y pratique pas* »⁶⁸¹.

597. De l'éducation à la citoyenneté à la restauration de l'autorité. L'éducation à la citoyenneté se trouve en réalité instrumentalisée au profit de la restauration de l'autorité et de la légitimité des agents de l'institution scolaire et, plus symboliquement, de l'Etat. Du point de vue de l'Etat, l'éducation à la citoyenneté valorise le système politique républicain, l'appartenance à la nation et les liens que les citoyens tissent avec lui. Dans le cercle plus restreint de l'institution scolaire, elle est bien souvent abordée comme une sorte de remède au mal des banlieues, une remise au pas de la jeunesse turbulente⁶⁸². C'est une approche minimaliste qui prime. Par des moyens renouvelés, elle se contente de réaffirmer l'ordre, le respect, le principe hiérarchique de l'organisation sociale⁶⁸³. Résumée à « *une affaire de police scolaire* », la citoyenneté devient « *la solution implicite à la crise des rôles de l'école, la réponse explicite à l'affaiblissement de l'autorité* ».

⁶⁷⁴ Cette importance de la note ressort particulièrement de la nouvelle « *note de vie scolaire* » introduite au brevet des collèges en 2005, dont l'objectif est « *d'assurer le respect des règles et des valeurs de la République* » (art. L332-6 Code de l'éducation).

⁶⁷⁵ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 99 et s.

⁶⁷⁶ MIAILLE M., "Citoyenneté et école : de quelques malentendus", in VERDELHAN-BOURGADE M. (dir.), *Ecole, langage et citoyenneté*, op. cit., pp. 35-57.

⁶⁷⁷ SARAGON P., *Panser ou repenser les Z.E.P. ?*, op. cit., p. 151.

⁶⁷⁸ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 89.

⁶⁷⁹ MIAILLE M., "Citoyenneté et école : de quelques malentendus", op. cit.

⁶⁸⁰ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 104 et s.

⁶⁸¹ *Ibid.*, p. 119.

⁶⁸² COSTA-LACOUX J., "La formation du futur citoyen au collège", op. cit. ; MIAILLE M., "Citoyenneté et école : de quelques malentendus", op. cit.

⁶⁸³ MOKKADEM S., "Une citoyenneté introuvable ?", op. cit.

des enseignants »⁶⁸⁴. En référence à un « *bon vieux temps mythique* », à « *un patriotisme français fleurant bon la nostalgie des valeurs initiées sous la III^{ème} République* »⁶⁸⁵, les pouvoirs publics jugent utile de réactiver les modèles du passé en inculquant les règles et en les appliquant avec rigueur⁶⁸⁶. Occultant la dimension critique et démocratique de l'éducation à la citoyenneté, ils l'assimilent à « *une vertu thérapeutique, préventive ou curative, ou à un rappel injonctif au règlement* »⁶⁸⁷. La question de la citoyenneté se trouve rabattue sur celle de la responsabilité. Au travers de l'exaltation de valeurs abstraites, le modèle français de citoyenneté extirpe l'individu de son contexte de vie⁶⁸⁸. Le système politique est valorisé pour lui-même et n'est pas remis en cause en ce qu'il engendre et renforce un certain nombre d'inégalités entre les individus⁶⁸⁹. La responsabilité des comportements déviants revient à la seule charge des individus observés sous l'angle de leurs manquements à la discipline citoyenne et quelles que soient les justifications possibles à ces manquements⁶⁹⁰. Pourtant, les recherches sociologiques montrent que « *ce n'est pas l'intériorisation des valeurs républicaines qui conditionne l'intégration sociale mais, à l'inverse, que c'est l'espoir crédible d'une promotion sociale minimale qui entraîne l'adhésion aux valeurs de la collectivité* »⁶⁹¹. Inscrite dans un contexte de relativisation, voire de dénégation, des excuses socio-économiques, l'éducation à la citoyenneté déduit l'exigence d'intégration des interdits des manquements supposés de la principale instance de socialisation, la famille. D'où le second public concerné par les programmes de responsabilisation : les parents.

B. Les programmes de responsabilisation des parents

598. L'incidence des dysfonctionnements familiaux sur la délinquance des mineurs. Sans qu'il soit question d'une reproduction systématique et à l'identique, il existe « *de puissants mécanismes de transmission intergénérationnelle des dysfonctionnements familiaux criminogènes* »⁶⁹². La supervision parentale du travail à l'école, des sorties et des fréquentations joue un rôle prépondérant dans le niveau d'activité délinquante des mineurs⁶⁹³. Constatant l'augmentation de la délinquance juvénile, de nombreux professionnels, relayés par les hommes politiques, attribuent cette progression au laxisme des parents⁶⁹⁴. Ils dénoncent les méfaits de la monoparentalité en termes d'autorité,

⁶⁸⁴ BARRERE A., MARTUCCELLI D., "La citoyenneté à l'école : vers la définition d'une problématique sociologique", *Rev. fr. socio.*, octobre-décembre 1998, pp. 651-669 ; CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 14 et s. ; MIAILLE M., "Citoyenneté et école : de quelques malentendus", op. cit.

⁶⁸⁵ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P.* ?, op. cit., p. 151.

⁶⁸⁶ CREMIEUX C., *La citoyenneté à l'école*, op. cit., p. 14 et s.

⁶⁸⁷ COSTA-LACOUX J., "La formation du futur citoyen au collège", op. cit.

⁶⁸⁸ MIAILLE M., "Citoyenneté et école : de quelques malentendus", op. cit.

⁶⁸⁹ SARAMON P., *Panser ou repenser les Z.E.P.* ?, op. cit., p. 153.

⁶⁹⁰ *Ibid.*

⁶⁹¹ GENESTIER P., in "La mixité urbaine est-elle une politique ?", table ronde, *Esprit*, 2004, n°3-4, p. 142.

⁶⁹² MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance. Un bilan pluridisciplinaire des recherches francophones et anglophones*, op. cit., p. 55. V. également CATAIGNEDE-RIVES J., *La reproduction sociale de l'inadaptation dans le système familial : étude d'une population prise en charge par des services sociaux et des institutions spécialisées*, 2 vol., Thèse, Université de Pau, 1985.

⁶⁹³ En effet, « *l'absence d'encadrement suffisamment structuré altère le sens des limites et le sentiment de sécurité de l'enfant, le poussant à rechercher cette sécurité autrement que dans le rapport à ses parents* ». MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, op. cit., p. 234 ; MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance*, op. cit., p. 67 et s.

⁶⁹⁴ MARTIN C., *La parentalité en questions. Perspectives sociologiques*, Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, avril 2003, p. 25.

notamment de l'absence du père⁶⁹⁵. Cette analyse est partagée par l'ensemble des Etats européens. Au sein du Conseil de l'Europe, la Recommandation 2003(20) du 24 septembre 2003 concernant les nouveaux modes de traitement de la délinquance juvénile et le rôle de la justice des mineurs invite les Etats à soutenir les parents pour qu'ils prennent conscience de leurs responsabilités parentales. Lorsque la situation le justifie, le Conseil de l'Europe recommande aux Etats d'obliger les parents à suivre une formation à l'exercice des responsabilités parentales.

599. La confusion des registres de l'éducatif et de la répression, de la responsabilité et de la faute⁶⁹⁶. De nombreux dispositifs se placent sous l'angle du soutien à la parentalité et de l'accompagnement. C'est notamment le cas des R.E.A.A.P. et des écoles des parents⁶⁹⁷. Cela étant, les instruments mobilisés ces dernières années pour contrer les effets délétères de la démission parentale montrent qu'il s'agit moins de soutenir les parents que de les encadrer, voire de les contraindre. Ils associent ou substituent des procédures de rappel à l'ordre aux dispositifs d'accompagnement. Ainsi, en cas d'absentéisme scolaire, un décret n°2004-054 du 19 février 2004⁶⁹⁸ permet aux inspecteurs d'Académie de proposer aux parents un module de soutien à la responsabilité parentale visant à les conseiller sur la manière d'assurer concrètement l'assiduité scolaire de l'enfant, à leur faire prendre conscience de leurs compétences et des outils dont ils disposent pour le soutenir. Son contenu s'inscrit clairement dans une perspective de soutien et d'accompagnement⁶⁹⁹. A la différence des dispositifs précédents, il introduit cependant une dose de contrainte. Avant de le proposer aux parents, les inspecteurs d'Académie doivent procéder à un avertissement précisant leurs obligations légales et les sanctions pénales auxquelles ils s'exposent. Si, au terme du module, l'assiduité de l'élève n'est pas rétablie, il doit saisir le procureur de la République auquel il appartient de décider des suites à donner à l'affaire.

Le nouveau « contrat de responsabilité parentale » introduit par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances s'inscrit dans la même logique⁷⁰⁰. Selon le nouvel article L222-4-1 du Code de l'action sociale et des familles, en cas d'absentéisme scolaire, de trouble important au fonctionnement d'un établissement scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale, le président du Conseil général⁷⁰¹ peut proposer ce type de contrat aux titulaires de l'autorité parentale, lequel

⁶⁹⁵ MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance*, op. cit., p. 21 et s. ; LEFAUCHER N., "Pères absents et droit au père : la scène française", *Lien social et Politiques*, n°37, 1997, pp. 11-17.

⁶⁹⁶ EL KHOURY A. D. et al., "Réflexions critiques sur les stages parentaux", *R.A.J.S.-J.D.J.*, n°247, septembre 2005.

⁶⁹⁷ *Supra* n°587.

⁶⁹⁸ Décret n°2004-162 du 19 février 2004 portant modification du décret n°66-104 du 18 février 1966 relatif au contrôle de la fréquentation et de l'assiduité scolaires et aux sanctions que comportent, au regard du versement des prestations familiales et en matière pénale, les manquements à l'obligation scolaire et au Code pénal, *J.O.* n°43 du 20 février 2004, p. 3446 ; Circulaire n°2004-054 du 23 mars 2004, NOR MENE0400620C, *B.O.E.N.* n°14 du 1^{er} avril 2004.

⁶⁹⁹ Ce module est mis en œuvre par un service social, un organisme public, une association de parents d'élèves ou une collectivité locale. Chaque session s'adresse à plusieurs familles, six au maximum, et vise à promouvoir la réflexion, l'entraide et une dynamique de mobilisation collective. Une première demi-journée est consacrée à l'explication de la loi (qu'est-ce qu'être parent selon la loi, quel est le rôle de l'école selon la loi) et à la mobilisation des parents en vue de rétablir l'assiduité scolaire des enfants. Les intervenants valorisent l'école, ses méthodes, ses valeurs et ses missions. Ils suscitent des échanges sur l'éducation, présentent les dispositifs et les actions d'accompagnement des familles (réseaux d'écoute, veille éducative, etc.). Une deuxième journée est organisée un ou deux mois plus tard pour permettre la régulation et la mutualisation de ce qui a été entrepris par les parents. *Ibid.*

⁷⁰⁰ V. également le décret n°2006-144 du 1^{er} septembre 2006 relatif au contrat de responsabilité parentale, *J.O.* n°203 du 2 septembre 2006, p. 13095 et s.

⁷⁰¹ De sa propre initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'Académie, du chef d'établissement, du maire, du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales ou du préfet.

rappelle leurs obligations. S'il constitue le préalable à des mesures d'accompagnement, ce nouveau dispositif contractuel s'écarte amplement des pré-requis de l'action sociale classique. Si les parents refusent le contrat sans motif légitime ou s'ils ne respectent pas leurs engagements, le président du Conseil général peut demander aux organismes débiteurs des prestations familiales la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant⁷⁰². A ce contrat devrait s'ajouter prochainement l'action de nouveaux « conseils pour les droits et devoirs des familles » dans les municipalités de plus de 10 000 habitants. Proposé dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, ces conseils seraient chargés, sous la présidence des maires, d'entendre les familles, de les informer sur leurs droits et leurs devoirs, de leur adresser des recommandations et de leur proposer des mesures de soutien à la fonction éducative⁷⁰³. Au terme de l'accompagnement, il serait délivré aux parents une attestation comportant leur engagement solennel à se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale. Une nouvelle fois, la décision des parents serait fortement contrainte. En cas de refus jugé illégitime, le maire devrait saisir le président du Conseil général en vue de la signature d'un contrat de responsabilité parentale.

Lorsque ces différents dispositifs ne parviennent pas à endiguer les manquements parentaux, le processus de responsabilisation des parents culmine avec l'entrée en scène de dispositifs de prévention pénale. Dans cette optique, la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 a supprimé le terme « gravement » de l'article 227-17 du Code pénal, de manière à élargir le cadre du délit, jusqu'alors peu poursuivi⁷⁰⁴, de soustraction par un parent à ses obligations légales lorsque les faits compromettent la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant. D'après la circulaire du 13 décembre 2002, cette modification législative se justifie par la nécessité de poursuivre les parents dont les enfants se caractérisent par un absentéisme scolaire chronique et répété. Dans le même sens, depuis le décret n°2004-162 du 19 février 2004, le fait pour les parents, après avertissement donné par l'inspecteur d'Académie, de ne pas imposer l'obligation d'assiduité scolaire à l'enfant sans motif légitime constitue une contravention de 4^e classe (R.624-7 C.P.). Certes, la D.A.C.G. recommande aux parquets de privilégier les alternatives aux poursuites, notamment un « stage parental », pratique prétorienne institutionnalisée par la circulaire du 13 décembre 2002⁷⁰⁵. D'après cette circulaire, le stage vise à « *agir sur les parents pour les inciter à réfléchir sur leur fonction éducative et à adopter une attitude positive responsable* ». Il s'adresse prioritairement aux parents de mineurs engagés dans un processus d'absentéisme scolaire chronique, de mineurs primo-délinquants de très jeune âge, aux parents réticents à toute mesure éducative, qui tirent profit des activités délinquantes de leur enfant ou qui refusent de venir le chercher lorsqu'il est impliqué dans une procédure après de multiples faits. Plus récemment, une note de la Direction de la P.J.J. du 4 février 2005 a précisé que les parents potentiellement concernés sont des « *parents négligents* » qui, « *sans être dans*

⁷⁰² La suspension des allocations familiales est prononcée pour une durée de trois mois, renouvelable dans la limite d'une durée maximale de 12 mois. Lorsque les enfants sont élevés dans des conditions d'hygiène, d'alimentation et de logement manifestement défectueuses ou lorsqu'elles ne sont pas utilisées dans l'intérêt de l'enfant, le président du Conseil général peut également saisir le juge des enfants pour qu'il ordonne, en vertu du nouvel article 552-6 inséré au Code de la sécurité sociale par la loi n°2006-339 du 23 mars 2006, le versement des prestations familiales à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales.

⁷⁰³ *op. cit.*

⁷⁰⁴ PROTHAIS A., "Vers une responsabilité pénale des parents ?", in DEKEUWER-DEFOSSEZ F., CHOAIN C. (éd.), *L'autorité parentale en question*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003, pp. 99-115.

⁷⁰⁵ Circulaire du 13 décembre 2002 relative à la politique pénale en matière de délinquance des mineurs, NOR : JUSD0230200C, *B.O.M.J.*, n°88, 2002.

l'incapacité d'exercer leur responsabilité », « *minimisent la gravité ou banalisent les conséquences* » de leurs comportements⁷⁰⁶. Le stage comprend une première étape d'information collective sur les droits et les devoirs des parents faisant intervenir des magistrats du parquet, des représentants de l'éducation nationale, de la police, de la gendarmerie et de la P.J.J. Une seconde étape donne lieu à un suivi individualisé d'au maximum trois mois destiné à contrôler si les parents entreprennent des démarches pour l'éducation de leurs enfants et s'ils respectent les obligations qui leur ont été formulées.

600. Le « mythe » de la démission parentale⁷⁰⁷. L'approche des pouvoirs publics, mais aussi de certains professionnels de l'enfance, parmi lesquels les enseignants, consiste à « *extirper d'un faisceau complexe de facteurs explicatifs des problèmes sociaux, une variable apparemment déterminante « en première instance », la structure familiale, l'histoire familiale, la trajectoire familiale...* »⁷⁰⁸. Leurs arguments illustrent la ténacité du mythe de la démission parentale, et ce malgré les démentis apportés par plusieurs travaux scientifiques⁷⁰⁹. Ils mésestiment l'influence de la situation socio-économique des parents, des pairs, de l'échec scolaire⁷¹⁰. Plusieurs études ont en effet démontré que le défaut de supervision des parents s'explique, au moins partiellement, par leurs « handicaps sociaux » (pauvreté, chômage), par la situation de stress et de déstabilisation psychologique qui en résulte⁷¹¹. La situation de dépendance du père constitue un obstacle certain dans le processus d'identification du fils car il est très difficile pour ce dernier de construire un projet personnel sans le modèle valorisant du premier⁷¹². Plus encore, le mythe de la démission parentale produit un effet de stigmatisation inquiétant. Il « *conduit à adopter une attitude excessivement misérabiliste et une terminologie largement marquée socialement, l'appellation de « familles » réservée aux parents de milieu populaire, s'opposant à celle des parents d'élèves, dans les milieux plus favorisés* »⁷¹³. D'autant que cette stigmatisation désigne bien souvent, implicitement, une catégorie plus précise encore de la population, celle des familles issues de l'immigration. Au-delà de la question du port du foulard islamique, les pratiques éducatives de ces parents sont fréquemment désavouées. A bien des égards, ces appréciations sur leur laxisme ou leur défaut d'autorité reposent sur une méconnaissance de l'organisation familiale au sein de ces familles et des difficultés d'intégration posées à leurs enfants. A propos des pères de banlieue d'origine maghrébine, M. FIZE souligne à raison qu'ils « *n'ont pas choisi, comme ceux de la décennie soixante-dix, de se retirer, au nom de la liberté des enfants,*

⁷⁰⁶ Citée in EL KHOURY A. D. et al., "Réflexions critiques sur les stages parentaux", *op. cit.*

⁷⁰⁷ CHARLOT B., "Violences à l'école. La dimension « ethnique » du problème", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 178-189 ; DEBARBIEUX E., "La violence à l'école : une mondialisation ?", *Ville-Ecole-Intégration*, Hors-série, n°8, 2004, pp. 11-31.

⁷⁰⁸ MARTIN C., *La parentalité en questions. Perspectives sociologiques*, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁰⁹ CHARLOT B., "Violences à l'école. La dimension « ethnique » du problème", *op. cit.* ; DEBARBIEUX E., "La violence à l'école : une mondialisation ?", *op. cit.* ; GAYET D., *Les pratiques éducatives des familles*, Paris, P.U.F., 2004, p. 81 et s.

⁷¹⁰ MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance*, *op. cit.*, p. 57 et s.

⁷¹¹ « *L'exercice d'une surveillance efficace, la capacité à repérer et stigmatiser les déviations de l'enfant, à lui administrer une sanction adéquate qu'il puisse admettre et intérioriser, sont autant d'attitudes qui supposent tout à la fois d'une part la clairvoyance et la confiance en lui du parent le plus socialement désigné dans ce rôle (généralement le père), d'autre part la confiance, la reconnaissance de fait de ce rôle et de cette intention bienveillante du côté de l'enfant (le plus souvent le fils) qui reçoit cette surveillance et cette sanction* ». in *ibid.*, pp. 70-71 ; MARTIN C., *La parentalité en questions. Perspectives sociologiques*, *op. cit.*, p. 28 ; TREPANIER J., "Les délinquants et leurs familles", *RD pén. crim.*, vol. 75, n°2, 1995, pp. 119-142.

⁷¹² MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance*, *op. cit.*, p. 71 ; DELCROIX C., "Les parents des cités : la prévention des risques encourus par les enfants", *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 97-106.

⁷¹³ BARRERE A., SEMBEL N., *Sociologie de l'éducation*, Paris, Nathan, 2002, p. 23.

de leur mission parentale »⁷¹⁴. Quoiqu'on en dise, ils se mobilisent fortement autour de l'enjeu scolaire, ne serait-ce parce qu'ils ont tout à fait conscience de la discrimination sur le marché de l'emploi, et partant de la nécessité d'un diplôme pour en atténuer les effets⁷¹⁵. Les élèves issus de l'immigration réussissent mieux, notamment au collège, que leurs pairs d'origine française de même milieu social⁷¹⁶. Si les établissements scolaires reprochent à ces parents de déléguer l'autorité au profit des aînés, ce qu'ils appréhendent comme un laxisme parental intolérable, cette délégation n'est pas sans motif. Ceux qui sont illettrés ou éprouvent des difficultés à maîtriser la langue française sont dans l'incapacité la plus totale de surveiller les activités scolaires de leurs enfants. Le seul moyen pour échanger avec des institutions qu'ils ne comprennent pas consiste à faire de leurs enfants des médiateurs. Pour des raisons historiques et liées au processus migratoire, les pères immigrés subissent plus que d'autres la disparition de la figure paternelle comme pôle d'identification, comme modèle pour les enfants⁷¹⁷. Nombre d'entre eux sont réduits à de longues périodes de chômage, occupent des emplois très peu qualifiés ou vivent d'une maigre retraite après une vie entière consacrée à des travaux durs et pénibles. Ils subissent parfois la rancœur, si ce n'est la honte, d'enfants qui leur reprochent d'avoir accepté le racisme et les humiliations occasionnées par leur travail. Au-delà, les normes traditionnelles que certains véhiculent entrent en tension avec les valeurs occidentales que partagent amplement les enfants issus de l'immigration. Dès lors, le père apparaît « sans prestige et dépourvu de toute autorité »⁷¹⁸.

601. La restauration de l'autorité des parents : une injonction contradictoire. Il est intéressant de constater que lorsque la classe politique et certains professionnels de l'enfance demandent aux parents de restaurer leur autorité, ils énoncent principalement des fins (éviter la fréquentation de pairs délinquants, ne pas sortir à des heures tardives, etc.) mais rarement les moyens ou la méthode. A ce sujet, la plupart des recherches soulignent les avantages d'un « modèle contractualiste », souple, à mi-chemin entre sévérité et laisser-faire⁷¹⁹. A l'opposé, « des attitudes éducatives trop restrictives, faites de contraintes constantes, de méfiance et de limitation des contacts avec l'extérieur, peuvent porter atteinte à l'estime de soi et au sentiment d'identité », avec le risque d'aboutir à l'effet inverse de celui recherché⁷²⁰. C'est d'ailleurs vers ce style contractuel d'autorité, empreint de négociation et d'autorégulation, que se dirigent les parents des classes moyenne et supérieure⁷²¹. A l'inverse, nombre de familles ouvrières s'inscrivent dans un « modèle statutaire » d'autorité⁷²². Plus rigides, ils recourent davantage au contrôle, à la punition et à la coercition⁷²³. Dès lors, on cerne difficilement les formes de

⁷¹⁴ FIZE M., *Les Bandes, l'entre-soi adolescent*, Paris, Desclée de Brouwer, 1993, p. 87.

⁷¹⁵ PAYET J.-P., "Violence à l'école : les coulisses du procès", *op. cit.* ; DEARBIEUX E., TICHIT F., "Le construit « ethnique » de la violence", in CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.), *Violences à l'école*, *op. cit.*

⁷¹⁶ *Ibid.*

⁷¹⁷ FIZE M., *Les Bandes, l'entre-soi adolescent*, *op. cit.*, p. 85.

⁷¹⁸ *Ibid.*

⁷¹⁹ MARTIN C., *La parentalité en questions. Perspectives sociologiques*, *op. cit.*, p. 45 et s. ; BARRERE A., SEMBEL N., *Sociologie de l'éducation*, *op. cit.*, p. 23 et s. ; KELLERHALS J., MONTANDON C., "Les styles éducatifs", in DE SYNGLY F. (dir.), *La famille, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1997, pp. 194-200.

⁷²⁰ MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, *op. cit.*, p. 234.

⁷²¹ BARRERE A., SEMBEL N., *Sociologie de l'éducation*, *op. cit.*, p. 23 et s. ; KELLERHALS J., MONTANDON C., "Les styles éducatifs", *op. cit.*

⁷²² *Ibid.*

⁷²³ Il ne faut y voir simplement des dispositions naturelles, leur environnement les y contraignant amplement. La plupart doivent faire face à des conditions d'habitation qu'ils perçoivent comme un risque pour leurs enfants. Un surplus d'autorité

ce surplus d'autorité qu'attendent les institutions publiques. Alors qu'elles dénoncent à raison toute forme de maltraitance physique, elles manifestent dans le même temps une sorte de nostalgie de l'autoritarisme. Pris dans ces injonctions contradictoires, les parents confrontés à la turbulence ou à la délinquance de leurs enfants ne savent plus quoi faire et balancent bien souvent « *entre les deux extrêmes du retrait et de l'autoritarisme, du laisser-faire et de la punition violente. Deux solutions tout aussi inadéquates* »⁷²⁴.

La plupart des parents de mineurs délinquants sont donc démunis plus que démissionnaires. Cette impuissance n'est guère différente de celle des professionnels, enseignants, travailleurs sociaux ou policiers⁷²⁵. Collective, elle ne doit pas conduire à culpabiliser les seuls parents⁷²⁶. Au regard de ces différents éléments, il semble quelque peu réducteur de considérer les défaillances parentales sous le seul angle du manque de conscience et d'information des parents quant à leurs obligations légales, manque que les stages et autres modules de responsabilisation se proposent de pallier. Lorsque ces opérations de responsabilisation s'éloignent de l'accompagnement et du soutien pour privilégier l'encadrement, elles ne produisent que de la culpabilisation et contribuent à accroître l'isolement et la démission de ceux qui sont le plus en difficulté⁷²⁷. Ces stratégies sont tout à fait inopérantes lorsque la distribution de « bons conseils » renvoie aux parents qu'ils ne savent pas être parents, qu'ils sont coupables de l'absentéisme ou des méfaits de leurs enfants⁷²⁸. En soulignant les défaillances de ses parents, en les présentant comme incapables d'assurer correctement son éducation, elles n'interrogent pas l'incidence de telles politiques sur l'enfant⁷²⁹. A terme, elles pourraient donc s'avérer totalement contre-productives.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

602. Conclusion. Au regard de ces différents éléments d'analyse, on constate que les politiques de prévention sociale, tout en conservant leur philosophie initiale, se détachent progressivement de l'action sociale globale et de la politique de la ville. Certes, la plupart des programmes de prévention sociale de ce début de XXI^e siècle poursuivent l'œuvre entamée au début des années 1980. Les pouvoirs publics réhabilitent et désenclavent les quartiers sensibles. Ils appliquent des politiques de discrimination positive visant l'intégration scolaire, sociale et professionnelle de leurs habitants. Ils organisent de multiples activités de loisirs destinées à détourner la jeunesse turbulente de la commission d'infractions. Néanmoins, face aux insuffisances de ces types de programmes, et dans un contexte de négation des paramètres psychosociaux pour expliquer le passage à l'acte, leurs stratégies se modifient subrepticement. Sans renier le

leur semble être le seul moyen d'éviter à leurs enfants les mauvaises fréquentations du quartier. GAYET D., *Les pratiques éducatives des familles*, op. cit., p. 81 et s. ; BARRERE A., SEMBEL N., *Sociologie de l'éducation*, op. cit., p. 23 et s.

⁷²⁴ MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance*, op. cit., p. 71 ; DELCROIX C., "Les parents des cités : la prévention des risques encourus par les enfants", op. cit.

⁷²⁵ MARTIN C., *La parentalité en questions. Perspectives sociologiques*, op. cit., p. 29.

⁷²⁶ Ibid.

⁷²⁷ MOREL A. (dir.), *Prévenir les toxicomanies*, op. cit., p. 235 ; EL KHOURY A. D. et al., "Réflexions critiques sur les stages parentaux", op. cit.

⁷²⁸ Certaines expériences locales ont eu des conséquences dramatiques. Ainsi, à Toulon, un parent a fait, au terme d'un stage parental, une tentative de suicide ayant entraîné son hospitalisation en psychiatrie. EL KHOURY A. D. et al., "Réflexions critiques sur les stages parentaux", op. cit.

⁷²⁹ Ibid.

modèle français de prévention sociale, ils défendent une approche plus restrictive de la prévention sociale, davantage ciblée sur les populations « à risque » et limitée aux opérations dont les liens avec la délinquance sont plus étroits. Les programmes les plus récents intègrent une dimension plus morale, axée sur la responsabilisation des individus. Sans que cet objectif soit formellement énoncé, l'efficacité préventive se trouve recherchée au travers de la restauration de l'autorité des familles, des institutions, de la loi et bien sûr de l'Etat. Nous sommes dès lors bien loin de la politique sociale d'émancipation inaugurée il y a plus de vingt ans, sans que l'efficacité de ce changement de perspective ne soit réellement questionnée. Au-delà, la prévention sociale se trouve concurrencée par de nouvelles modalités préventives dont les fondements et les outils diffèrent totalement. Celles-ci témoignent d'un glissement du modèle français de prévention.

Chapitre 2

Un glissement du modèle français de prévention

603. Vers une disjonction des politiques sociales et préventives : un syncrétisme trompeur entre prévention et sécurité. Si les politiques de prévention sociale ont de beaux jours devant elles, il n'en reste pas moins qu'elles cèdent de plus en plus la place à des programmes indifférents aux facteurs étiologiques de la délinquance. Inspirés des théories criminologiques relatives au contrôle social et à la rationalité du passage à l'acte, ceux-ci alimentent une confusion entre prévention et sécurité. C'est au ministère de l'Intérieur qu'il revient désormais de définir les programmes de prévention (Section 1). Soucieux d'accroître la légitimité et l'efficacité répressive de l'Etat, les pouvoirs publics encouragent tout particulièrement les programmes de prévention qui accentuent le contrôle social et la sécurité immédiate de la population. A cet effet, ils incitent au déploiement de professionnels dont l'appellation de médiateurs sociaux prête à confusion (Section 2). A l'image des anglo-saxons, ils défendent des politiques de prévention situationnelle (Section 3).

Section 1- Le nouveau leadership du ministère de l'Intérieur en matière de prévention de la délinquance

604. Un pilotage national des politiques de prévention confié au ministère de l'Intérieur.

De longue date, une sorte de compétition s'est installée entre la D.I.V. et le ministère de l'Intérieur, chacun cherchant à s'assurer une position dominante en matière de définition des politiques de prévention¹. Or, depuis la fin des années 1990, le second tend à consolider ses positions en la matière. Cette évolution ressort particulièrement des contrats locaux de sécurité introduits en 1997. Au plan local, ce sont désormais les directeurs de cabinet des préfets qui se chargent, en lieu et place des sous-préfets à la ville, des politiques de prévention². Ce bouleversement opère à la défaveur des politiques de prévention sociale, le ministère de l'Intérieur parvenant difficilement à relier les questions de prévention à des enjeux sociétaux plus globaux³. Alors qu'elles dérivèrent initialement du champ social et éducatif, les références mobilisées pour penser l'action publique préventive s'appuient à présent sur les normes et les principes d'action véhiculés au sein du champ répressif⁴. Cette mainmise de l'Intérieur est d'autant plus prégnante au plan local que les acteurs sociaux se marginalisent ou sont marginalisés dans les structures partenariales. Les Conseils généraux sont peu investis dans les politiques locales de prévention et les acteurs du champ de l'éducation et de l'insertion adoptent fréquemment des attitudes de retrait⁵. Les chargés de mission sont plus rarement d'anciens travailleurs sociaux⁶. Ils acquièrent dans les nouveaux parcours de formation

¹ *Supra* n°272.

² SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 132 et s.

³ *Ibid.*, p. 131 et s.

⁴ *Ibid.*, p. 156.

⁵ *Supra* n°281 et s.

⁶ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 229.

dédiés à ces fonctions émergentes des savoirs détachés du champ du travail social (psychologie, sociologie). Soucieuses de promouvoir des réponses pragmatiques, une ingénierie de la sécurité plus qu'une ingénierie sociale, ces formations diffusent des références gestionnaires et managériales importées du monde de l'entreprise⁷. En remplacement du discours militant des professionnels du social, un « *discours de la raison technicienne* » favorise, par sa neutralité supposée, une représentation dépolitisée du traitement de l'insécurité⁸. Ce glissement se réalise au détriment de la prévention sociale, voire de la prévention dans son ensemble. Si la détermination des budgets consacrés à la prévention est une opération complexe, une mission d'évaluation inter-inspections a observé un recul notable des financements sur la dernière période⁹. Si les documents budgétaires se rapportant aux C.L.S. donnent à voir une augmentation des crédits consacrés à la prévention pour la période 2004-2005¹⁰, les exemples de terrain démontrent au contraire une dévaluation tendancielle. Dans certaines municipalités, les crédits d'intervention consacrés à la prévention en provenance du F.I.V. diminuent drastiquement. C'est notamment le cas à Strasbourg (394 081€ en 2003, 334 257€ en 2004), à Beauvais (432 265 € en 2003, 264 177 € en 2005) ou encore à Creil (882 472 € en 2003, 530 869 € en 2004, 347 600 € en 2005)¹¹.

Les réformes les plus récentes et celles qui sont en cours de discussion consolident le leadership du ministère de l'Intérieur et, partant, laissent supposer une réduction des moyens accordés à la prévention. Si le Premier ministre préside le nouveau Comité interministériel de prévention de la délinquance installé en janvier 2006, le ministre de l'Intérieur peut assurer cette présidence par délégation. Le Secrétariat général du Comité, qui prépare ses travaux, ses délibérations et son rapport annuel est placé auprès de lui. Puisqu'il appartient à ce Comité de fixer les orientations de la politique gouvernementale et de coordonner l'utilisation des moyens budgétaires, les prérogatives de l'administration de la ville en matière de prévention de la délinquance ne sont plus que résiduelles. L'interministérialité revendiquée est désormais toute relative. Quant au plan de prévention de la délinquance en cours de discussion, le ministre de l'Intérieur en assume la paternité. Cette influence est manifeste dans le projet de loi. Parmi les 51 articles qui le composent, un seul relève de la prévention sociale au sens strict, celui relatif à l'accompagnement parental proposé par le maire¹². Quelques dispositions introduisent des mécanismes de prévention situationnelle¹³. Pour le reste, la prévention se trouve noyée dans un flot de dispositions pénales aggravant la répression (extension du suivi socio-judiciaire aux auteurs de violences conjugales, contrôle judiciaire et comparution immédiate des mineurs, etc.). En réalité, les seules mesures qui emportent l'adhésion de l'actuel ministre de l'Intérieur relèvent de la prévention de la récidive, elle-même envisagée sous le seul angle de la prévention pénale. Malgré ses déclarations sur les vertus de la prévention précoce, l'exposé des motifs précise que la politique de prévention de la délinquance s'exerce « *en direction des victimes et des auteurs*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 25.

¹⁰ La mission évalue les financements consacrés à la prévention de la délinquance dans les contrats locaux de sécurité à environ 86.7 millions d'euros. Cependant, au regard des difficultés pour comptabiliser les crédits investis, elle « *considère que l'évaluation à laquelle elle a tenté de procéder vaut plus pour l'illisibilité du dispositif qu'elle a permis de mettre en exergue que pour le chiffre auquel elle aboutit* ». *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 25.

¹² *Supra* n°588.

¹³ *Infra* n°619.

d'infractions, par des mesures actives et dissuasives visant à réduire les facteurs du passage à l'acte et de récidive, soit par la certitude d'une réponse judiciaire adaptée, soit en intervenant sur les processus de commission des infractions, ou encore en favorisant une moindre vulnérabilité de la victime potentielle ». De cette annexion du champ de la prévention par le ministère de l'Intérieur découle une seconde évolution d'importance. La prévention de la délinquance quitte le champ de la politique de la ville pour intégrer celui de la sécurité, au risque d'une confusion des deux termes. En témoignent les programmes de médiation sociale.

Section 2- Entre médiation et contrôle social : les programmes de médiation sociale

605. L'ambivalence des programmes de médiation sociale. Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics se sont assurés les services de personnes dont la charge est de contribuer à la restauration du lien social. Si ces nouvelles fonctions se déclinent sous des appellations diverses, toutes se targuent d'intégrer des missions de médiation sociale. En réalité, la signification première de la médiation sociale conduit à constater le caractère marginal de tels programmes (§1). Les nouveaux professionnels qualifiés de médiateurs sociaux s'écartent de la philosophie initiale de la médiation sociale pour exercer des fonctions de sécurisation (§2).

§1- Le caractère marginal des programmes de médiation sociale au sens strict

606. Les dispositifs de médiation sociale. Convaincus par l'approche durkheimienne sur le délitement du lien social, les promoteurs de la médiation sociale entendent contrer l'affaiblissement des mécanismes informels de régulation portés par les communautés, les familles ou les instances religieuses¹⁴. Les médiateurs sociaux sont chargés de promouvoir une régulation endogène des conflits¹⁵. A l'image de la médiation pénale, les dispositifs de médiation sociale s'emploient à désamorcer des conflits manifestes par l'intervention d'un tiers impartial et indépendant. Ce type de dispositif existe à Saint-Herblain, commune de l'agglomération nantaise, depuis 1994. L'instance de médiation sociale se compose d'une quinzaine de bénévoles de profils divers, tous investis dans la vie locale. Pour tenter de juguler les conflits liés à une méconnaissance culturelle, la mairie s'est attachée les services de plusieurs hommes d'origine maghrébine appréciés de leur communauté. Les personnes qui souhaitent une médiation s'adressent à la mission sécurité-prévention de la ville qui, lorsqu'elle constate l'absence de plainte au pénal, saisit les médiateurs. Tous les deux mois, ces derniers, qui interviennent en binôme, se répartissent les dossiers suivant leurs affinités respectives. Lorsque les deux

¹⁴ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 142 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 7 ; MISCHI J., "Du militantisme ouvrier à la médiation sociale : les mutations de la gestion du lien social", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, op. cit., pp. 153-163.

¹⁵ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 137 et s. ; STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, P.U.F., mai 2005, p. 31 et s.

protagonistes du conflit acceptent le principe d'une médiation, ils sont conviés à la Maison des citoyens de la commune pour une rencontre d'environ deux heures. Près de cinquante médiations sont réalisées chaque année, pour environ 75% de réussites¹⁶. Ce dispositif présente des similitudes avec le programme de médiation sociale de la Roche-sur-Yon en Vendée. Quatre médiateurs interviennent dans un local fourni par la ville. Directement saisis par les habitants, ils interviennent en binôme et réalisent une vingtaine de médiations par an. Dans ces deux communes, les bénévoles sont des personnes relativement âgées, le plus souvent retraitées, qui bénéficient de formations financées par la mairie¹⁷. Les médiations concernent essentiellement les conflits de voisinage liés au bruit ou aux règles de propriété, les conflits familiaux ou relationnels. Malgré ces expériences positives, les dispositifs de médiation sociale n'ont pas connu le même succès que la médiation pénale. Une quinzaine d'expériences était recensée à la fin des années 1990¹⁸. Bien souvent, cette tentative de ré-appropriation de la régulation des conflits par la société civile suscite l'hostilité des responsables politiques et administratifs. Nombre d'entre eux craignent d'éventuelles dérives, l'« *amateurisme* » ou l'ingérence abusive des médiateurs dans la vie privée des personnes en conflit¹⁹. A Saint-Herblain, cette inquiétude a justifié le refus municipal d'une saisine directe de l'instance de médiation. En posant la mission sécurité-prévention comme intermédiaire, les élus ont souhaité conserver un droit de regard et de contrôle.

607. La médiation scolaire par les pairs. D'autres formes de médiation ont vu le jour dans les établissements scolaires et sont réalisées par les pairs²⁰. Les premières expériences de médiation scolaire sont nées aux Etats-Unis dans les années 1970 sous l'égide d'un mouvement religieux, les Quakers, et de plusieurs associations. Elles ont connu un développement considérable : programme « *Community Board* » à San Francisco en 1982, « *The School Mediator's Alternative Resolution Team* » (S.M.A.R.T.) à New York en 1983, etc²¹. Désormais, près de la moitié des établissements scolaires américains ont un programme de médiation et/ou de gestion des conflits²². Si les évaluations ne sont pas unanimes, la plupart ont noté une décroissance des bagarres et des exclusions temporaires, une attitude des élèves plus adéquate dans la gestion des conflits, une amélioration de la communication entre pairs et un climat scolaire plus positif²³. En

¹⁶ Données collectées lors d'une journée de formation des agents locaux de médiation sociale et des médiateurs sociaux de Saint-Herblain et de la Roche-sur-Yon le 13 juin 2000.

¹⁷ A Saint-Herblain, une formation de quatre jours est dispensée par l'I.N.A.V.E.M. et la mairie organise régulièrement des formations internes thématiques. A la Roche-sur-Yon, les médiateurs sont formés sur une durée d'un an, à raison de quatre séances de formation par mois. *Ibid.*

¹⁸ De tels dispositifs existent principalement dans la région parisienne (Les Ulis, Athis-Mons, Gif-sur-Yvette, etc.), dans la région Rhône-Alpes (Lyon, Vénissieux, etc.), dans l'Est (Strasbourg, Metz) et dans l'Ouest BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", in BONAFA-SCHMITT J.-P., DAHAN J., SALZER J. et al., *Les médiations, la médiation*, Toulouse, Erès, 1999, pp. 15-80.

¹⁹ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 180 et s.

²⁰ SOUQUET M., "La médiation en milieu scolaire", in BONAFA-SCHMITT J.-P., DAHAN J., SALZER J. et al., *Les médiations, la médiation*, op. cit., pp. 219-293 ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 28 et s ; MBANZOULOU P., "La médiation scolaire par les adultes de l'établissement", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, op. cit., pp. 429-436 ; GENDRON M., ROYER E., MORAND C., "La prévention, un travail d'équipe : le programme PEC", in GAILLARD B. (dir), *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, op. cit. ; LIATARD B., "Violences, gestion des conflits et médiation par les pairs", in *ibid.*, pp. 437-440 ; DURIF-VAREMBONT C., "Place et prise en compte de la parole dans la médiation par les pairs", in *Ibid.*, pp. 441-444.

²¹ SOUQUET M., "La médiation en milieu scolaire", op. cit. ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 28 et s.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

France, les programmes de médiation scolaire sont rares. Quelques expériences ont émergé dans les années 1990 à Bayonne, Blois, Lyon, Rouen, Gennevilliers et Noisy-le-Grand²⁴. En 1999, des chercheurs ont fait état d'une dizaine de programmes seulement²⁵. Si peu d'évaluations sont disponibles, les enseignants des établissements concernés soulignent une amélioration sensible de l'ambiance scolaire et des comportements des élèves médiateurs²⁶. Les dispositifs de médiation renforcent les habiletés sociales des élèves et leur estime de soi²⁷. Toutefois, ils profitent essentiellement aux élèves médiateurs eux-mêmes²⁸. Les autres élèves s'y intéressent peu²⁹. Ce sont les filles qui réclament le plus fréquemment l'intervention des médiateurs, alors que ce sont essentiellement les garçons qui posent des problèmes de violence³⁰. Surtout, et l'on perçoit de nouveau les résistances institutionnelles à l'idée de confier la régulation des conflits aux intéressés eux-mêmes, les enseignants restent réticents et s'impliquent peu dans ce type de programmes³¹. Dans leur ensemble, les dispositifs de médiation sociale restent donc confidentiels. Ceux qui existent sont fortement encadrés par les institutions. Si ces dernières n'ont cessé de recruter des professionnels qualifiés de médiateurs sociaux, leurs attributions s'éloignent considérablement de la philosophie initiale de la médiation sociale.

§2- La diffusion de nouvelles pratiques de médiation sociale

608. Le développement problématique d'une appellation connotée positivement. Après les « grands frères » des années 1980, des professionnels d'un nouveau type ont été recrutés pour exercer, à titre principal ou accessoire, des missions de médiation sociale (A). En pratique, les missions qui leur sont effectivement attribuées montrent que l'appellation de médiateurs sociaux est quelque peu dévoyée (B).

A. Le déploiement de professionnels remplissant des missions de médiation sociale

609. La multiplication des professionnels qualifiés de médiateurs sociaux. Sous des appellations diverses, les institutions publiques et parapubliques ont recruté des professionnels d'un nouveau genre, auxquels elles ont confié des missions de médiation sociale en dehors de tout conflit manifeste. Plus globalement, ils sont chargés d'assurer une présence rassurante, de restaurer les liens entre les habitants et les institutions, de

²⁴ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 33 et s. ; LIATARD B., "Violences, gestion des conflits et médiation par les pairs", op. cit. ; DURIF-VAREMBONT C., "Place et prise en compte de la parole dans la médiation par les pairs", op. cit.

²⁵ SOUQUET M., "La médiation en milieu scolaire", op. cit.

²⁶ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 197 et s.

²⁷ *Ibid.*, p. 197 et s. ; LIATARD B., "Violences, gestion des conflits et médiation par les pairs", op. cit. ; DURIF-VAREMBONT C., "Place et prise en compte de la parole dans la médiation par les pairs", op. cit.

²⁸ BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 147 et s. ; SOUQUET M., "La médiation en milieu scolaire", op. cit.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ SOUQUET M., "La médiation en milieu scolaire", op. cit.

³¹ *Ibid.* ; BONAFA-SCHMITT J.-P., *La médiation scolaire par les élèves*, op. cit., p. 147 et s.

renforcer la cohésion sociale. On compte parmi eux les « grands frères », les adultes-relais, les femmes-relais ou les parents-relais, les correspondants de nuit, les agents locaux de médiation sociale, les aides-éducateurs, les médiateurs socio-culturels, les médiateurs interculturels, etc.³². Ces « *polytechniciens du social* »³³ interviennent dans des domaines aussi variés que l'éducation, la scolarité, la santé, le logement, la famille, l'accès aux services publics, etc. L'émergence de ces nouveaux métiers n'est pas dissociable de la question des incivilités. Ils participent à la régulation des rassemblements de jeunes dans les espaces publics, à la lutte contre le bruit et les nuisances. Les élus ont pensé ces recrutements comme un moyen de pallier les défaillances des travailleurs sociaux. Dans les quartiers de la politique de la ville, ces derniers se voient reprocher leur indisponibilité temporelle, voire leur quasi-absence aux moments les plus appropriés (soirées, nuits, week-ends)³⁴. A l'opposé, les agents de médiation travaillent le week-end, les jours fériés et les vacances scolaires³⁵. La plupart adoptent les principes et les modes d'intervention du travail social³⁶. Ils se fondent notamment sur les concepts d'autonomie et de participation des usagers à la gestion de leur devenir et à leur intégration dans la cité³⁷. Ils instaurent un mode de régulation relationnelle, une « *présence sociale* »³⁸ permettant d'apaiser les conflits et de rétablir le lien entre la population et les institutions³⁹. Une seconde utilité sociale se dégage de ces emplois : donner du travail aux habitants des quartiers de la géographie prioritaire⁴⁰. Le plus souvent, les personnes recrutées se caractérisent par leur proximité avec le public de destination⁴¹. Cette stratégie semble porter ses fruits. Au travers de plusieurs exemples, S. ROCHE note qu'il existe un lien entre le renforcement de la présence humaine et la mise en place d'une « *spirale positive* » efficace pour contrer les dégradations, les déprédations et les agressions⁴². Au sujet des agents recrutés par l'institution scolaire, B. CHARLOT, L. EMIN et O. DE PERETTI montrent que la proximité socioculturelle entre les aides-éducateurs et les élèves permet aux premiers de mieux lire les comportements des seconds, d'asseoir leur autorité et d'améliorer le climat scolaire⁴³.

³² ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 186 et s. ; BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", op. cit. ; MOREL S., "Médiation de proximité et transformations des modes de régulation sociale : le cas de la médiation ethnoculturelle à l'école", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique*, op. cit., pp. 201-215.

³³ BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", op. cit., p. 35.

³⁴ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 148 et s. ; DE MAILLARD J., "Des médiateurs locaux pour améliorer la sécurité", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 189-210 ; DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 30.

³⁵ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 154.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ RAVON B., "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", *Ville-Ecole-Intégration*, n°124, 2001, p. 72.

³⁹ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 139 et s.

⁴⁰ RAVON B., "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", op. cit., pp. 68-80 ; PAQUIET P., BOURGEOIS F., "Agents d'ambiance dans les transports publics urbains : nouveau métier de l'entreprise et de la cité ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 29-46.

⁴¹ RAVON B., "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", op. cit.

⁴² ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 206.

⁴³ CHARLOT B., EMIN L., DE PERETTI O., "Les aides-éducateurs : le lien social contre la citoyenneté", *Ville-Ecole-Intégration*, n°118, 1999, pp. 161-175.

B. Des missions ambiguës

610. Une appellation dévoyée aux rapports ambigus avec la prévention sociale. Cette activité de « *présence sociale* » ne répond que partiellement aux principes qui sous-tendent la médiation sociale. Alors qu'un médiateur doit en principe se constituer en tiers neutre pour assister des personnes dans la résolution de leur conflit, les missions confiées à ces agents s'inscrivent dans une perspective « *conformatrice* »⁴⁴. « *Ce modèle de conformation ne considère pas qu'il y a litige entre deux parties, mais que l'une des parties ne se comporte pas comme elle le devrait selon les règles de l'organisation. Les médiateurs sont ainsi dans ce modèle les opérateurs par délégation des organisations, et non pas un tiers introduisant de la reformulation et de la délibération* »⁴⁵. C'est davantage la restauration de la légitimité et de l'autorité des institutions publiques qui est recherchée. A l'occasion des relations qu'ils établissent avec la population, ces agents tentent d'expliquer et de défendre le fonctionnement des institutions en déployant une pédagogie du droit et de la vie en société⁴⁶. Par leur présence rassurante, ils renforcent la visibilité des organismes qui les emploient⁴⁷. « *La médiation se présente ainsi comme un véhicule de réinvestissement de l'espace public (au sens physique et symbolique) et de sa réappropriation collective* »⁴⁸.

Le lien avec la prévention sociale apparaît quant à lui plus que ténu dès lors qu'il ne s'agit plus d'interventions correctives sur le milieu familial et social⁴⁹. A l'intersection de la prévention et de la sécurité, les agents de médiation alimentent la confusion entre ces deux composantes de l'action publique⁵⁰. En recrutant ces professionnels de « *l'ordre en public* », les institutions entendent réintroduire des garants de l'usage des lieux collectifs⁵¹. Par cette présence et cette veille technique, elles espèrent dissuader les délinquants potentiels. Dans cette optique, les emplois-jeunes recrutés par les municipalités à partir de 1997 ont été affectés pour l'essentiel à des tâches de sécurisation (91% à Roubaix, 66% à Toulouse)⁵². Outre les médiations et les réparations d'urgence sur le bâti qu'ils réalisent, les signalements qu'ils adressent aux services techniques, sanitaires et sociaux, les correspondants de nuit renseignent les policiers, effectuent des rondes dans les espaces publics et facilitent l'accès nocturne aux intervenants extérieurs (pompiers, etc.)⁵³. A Nantes, les équipes de prévention recrutées depuis 1994 par la société de transport en commun (SEMITAN), composées pour partie de jeunes des quartiers sensibles, assurent dans le même temps des missions de médiation et des rondes de sécurisation dans les véhicules et aux abords des lignes. A Saint-Herblain, les vingt agents de proximité recrutés par la ville pour sillonner les quartiers en cyclomoteur ou à

⁴⁴ MACE E., "La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, p. 14.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 149.

⁴⁸ BREVAN C., PICARD P., *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport au Ministre Délégué à la Ville, septembre 2000, p. 85.

⁴⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 154 et s.

⁵⁰ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 196 ; DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité. Déficits de reconnaissance et oppositions professionnelles", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 127-147.

⁵¹ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 218.

⁵² *Ibid.*, pp. 225-226.

⁵³ KIRSZBAUM T., "Correspondants de nuit", *Esprit*, 1998, n°4, pp. 77-89 ; DEMORTAIN D., "Action collective et professionnalisation des correspondants de nuit", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 35-56.

vélo établissent des contacts avec les jeunes, effectuent des médiations et transmettent les doléances des habitants aux services municipaux, tout en assurant par leur présence dissuasive la sécurisation des manifestations (culturelles, etc.) et la protection des biens. En conséquence, le qualificatif de médiateurs sociaux ne semble guère approprié. Il introduit un risque de confusion entre les fonctions de médiation et de gestion des problèmes de sécurité. Leurs activités relèvent plus de l'animation et du contrôle social que de la médiation au sens strict⁵⁴. Les techniques de médiation sont utilisées par ces agents dans une optique de sécurisation⁵⁵. Il s'agit d'une « *professionnalisation de la veille et de la réprobation ou de la réprimande, par contraste avec la répression, dans un espace collectif, par opposition à la prévention centrée sur la personne en totalité* »⁵⁶. En réalité, ce sont le caractère « *politiquement correct* »⁵⁷ de l'appellation et sa connotation positive idéalisant les rapports sociaux qui expliquent sa diffusion⁵⁸. Ces programmes de médiation sociale encourent pourtant de sérieuses critiques.

611. Des effets contre-productifs. En recrutant ce type d'agents, les institutions cherchent à se rapprocher des habitants « *par des biais qui ne les exposent pas, qui soient juste capables de porter leur message* »⁵⁹. En court-circuitant une communication effective avec elles, les agents de médiation risquent de former un écran devant les partenaires « *naturels* » des habitants⁶⁰. Pour éviter les contacts trop frontaux et pacifier les relations avec une population jugée difficile, les institutions se défaussent sur les agents de proximité⁶¹. Si de telles pratiques ne sont pas généralisées, les missions les plus délicates, celles de contact avec les populations difficiles, sont souvent évacuées⁶². Les agents des services publics profitent de ces dispositifs pour ne pas remettre en cause profondément leurs modes d'action⁶³. Certains professionnels de l'ordre public les perçoivent comme un moyen de sous-traiter les tâches qu'ils considèrent comme les plus ingrates. Ainsi, les polices municipales ont souvent transféré aux agents locaux de médiation sociale les activités de proximité peu gratifiantes et consommatrices de temps. La population n'ayant pas le sentiment d'être davantage écoutée, il est peu probable que les institutions parviennent à restaurer leur crédit⁶⁴. D'autant que les recrutements sur la base d'une proximité sociale, culturelle et/ou géographique, ne présentent pas que des avantages. S'agissant par exemple des aides-éducateurs dans les établissements scolaires, cette proximité renforce leur crédit auprès des élèves. Découlant de critères identitaires, ce surplus de légitimité est cependant difficilement transférable aux autres adultes de l'établissement⁶⁵. Ce qui est accepté et reconnu par un élève lors d'une interaction avec

⁵⁴ BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", *op. cit.* ; DE MAILLARD J., "La médiation sociale ou les avatars d'une catégorie d'action publique", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique*, *op. cit.*, pp. 187-199.

⁵⁵ BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", *op. cit.*

⁵⁶ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, *op. cit.*, p. 228.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 227.

⁵⁸ BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, *op. cit.*, p. 139.

⁵⁹ DONZELOT J., WYVEKENS A., *La magistrature sociale*, *op. cit.*, p. 149.

⁶⁰ DEBARBIEUX E., *Violence à l'école*, vol. 1, *op. cit.*, p. 140 ; PAQUIET P., BOURGEOIS F., "Agents d'ambiance dans les transports publics urbains : nouveau métier de l'entreprise et de la cité ?", *op. cit.* ; KIRSZBAUM T., "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *op. cit.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité", *op. cit.* ; WYVEKENS A., "Les politiques de sécurité : une magistrature sociale, pour quelle proximité ?", *op. cit.*

⁶³ PAQUIET P., BOURGEOIS F., "Agents d'ambiance dans les transports publics urbains : nouveau métier de l'entreprise et de la cité ?", *op. cit.*

⁶⁴ DEBARBIEUX E., *Violence à l'école*, vol. 1, *op. cit.*, p. 140.

⁶⁵ CHARLOT B., EMIN L., DE PERETTI O., "Les aides-éducateurs : le lien social contre la citoyenneté", *op. cit.*

un aide-éducateur se limite à cet échange⁶⁶. En réalité, l'apaisement des tensions entre la population et les institutions ne peut naître sans la révision des pratiques et l'implication des agents traditionnels du service public. Malgré l'ambition affichée, les agents de médiation risquent enfin de contrecarrer toute ré-appropriation des conflits par la société civile⁶⁷. Face à la multiplication de ces professionnels de « *l'ordre en public* », la population a d'autant plus le sentiment qu'elle peut se reposer sur les institutions, qu'elle n'est pas tenue d'intervenir pour aider une personne ou réagir à une incivilité⁶⁸.

612. Des agents de médiation « méprisés » ?⁶⁹. Nombre de ces agents ont le sentiment d'être rejetés par les professionnels installés, que ceux-ci adoptent une distance retenue ou une franche hostilité⁷⁰. Leurs contacts sont généralement réduits avec les agents de terrain comme les gardiens d'immeubles, les chauffeurs de bus, les policiers ou les travailleurs sociaux. Dans leurs rapports avec la police, l'une des préoccupations majeures des agents de médiation est d'éviter le stigmate de « balance » que les jeunes leur attribuent volontiers⁷¹. Ils limitent au maximum les contacts avec des policiers en attente d'informateurs qui, en retour, les perçoivent comme des « *collaborateurs des jeunes du quartier* »⁷². Les travailleurs sociaux ne sont pas moins méfiants envers ces nouveaux professionnels qu'ils appréhendent comme une promotion de l'amateurisme, comme le signe d'une remise en question de leurs compétences⁷³. Arguant de leur secret professionnel, les échanges avec les agents de médiation sont réduits à la portion congrue. Ces résistances expliquent l'absence de définition claire de la fonction des agents de médiation. Pour ne pas menacer le monopole des travailleurs sociaux, des employés de la ville, des enseignants, des policiers municipaux ou des contrôleurs de bus, ces emplois sont définis en « *creux* »⁷⁴. Les agents de médiation ont donc le sentiment d'être dévalorisés, déqualifiés, voire méprisés. Ces emplois sont par ailleurs peu gratifiants. Alors que les conditions de travail sont difficiles (travail le soir, le week-end, stress fréquent), ce « *prolétariat de néo-surveillants* »⁷⁵ recruté sur la base de contrats précaires travaille généralement pour un salaire avoisinant le S.M.I.C.⁷⁶. Entre 25% et 50% des emplois-jeunes affectés à la prévention de la délinquance ont vu leur

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 147 et s. ; Tolérance zéro ?, op. cit., p. 182.

⁶⁸ PAQUIET P., BOURGEOIS F., "Agents d'ambiance dans les transports publics urbains : nouveau métier de l'entreprise et de la cité ?", op. cit.

⁶⁹ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 233.

⁷⁰ DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité", op. cit. ; ARPAILLANGE C., DARLON C., MONTANE M.-A., "Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes", in FAGET J. (dir.), *Médiation et action publique*, op. cit., pp. 165-185 ; ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 238 et s.

⁷¹ DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité", op. cit. ; DE MAILLARD J., "Des médiateurs locaux pour améliorer la sécurité", in ROCHE S. (dir.), *Réformer la police et la sécurité*, op. cit., pp. 189-210 ; ARPAILLANGE C., DARLON C., MONTANE M.-A., "Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes", op. cit.

⁷² DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité", op. cit. ; ARPAILLANGE C., DARLON C., MONTANE M.-A., "Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes", op. cit. ; RAVON B., "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", op. cit.

⁷³ DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité", op. cit. ; ARPAILLANGE C., DARLON C., MONTANE M.-A., "Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes", op. cit. ; BEN MRAD F., *Sociologie des pratiques de médiation*, op. cit., p. 156 ; BREVAN C., PICARD P., *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, op. cit., p. 124, ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 194 et s.

⁷⁴ RAVON B., "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", op. cit.

⁷⁵ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 252.

⁷⁶ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 232 ; BONAFE-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", op. cit. ; PAQUIET P., BOURGEOIS F., "Agents d'ambiance dans les transports publics urbains : nouveau métier de l'entreprise et de la cité ?", op. cit. ; RAVON B., "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", op. cit.

contrat pérennisé⁷⁷. Ils bénéficient rarement d'une formation qualifiante, formation qui constitue pourtant le gage de leur crédibilité⁷⁸. Faiblement encadrés et sans définition précise de leurs missions, certains en sont réduits à arpenter l'espace public sans consigne⁷⁹. Ce manque de reconnaissance alimente un processus de turn-over, d'absentéisme et de démobilitation⁸⁰.

Plus encore, ces agents souffrent de l'ethnisation implicite des nouveaux métiers de « *l'ordre en public* »⁸¹. A partir d'une représentation culturaliste de l'insécurité, suivant laquelle les conflits dans l'espace public découleraient de différences culturelles, les institutions recrutent les agents de médiation non plus sur des critères de professionnalité mais sur des critères d'identité⁸². Selon une étude menée conjointement par le F.F.S.U. et le ministère de l'Intérieur, 36.5% des agents locaux de médiation sociale embauchés depuis 1997 sont de nationalité étrangère ou Français d'origine étrangère⁸³. Les risques de dérive sont patents. Cette stratégie encourage l'ethnisation des rapports sociaux qu'elle est censée combattre et produit un enfermement communautariste non voulu⁸⁴. Elle sous-entend qu'il n'est plus possible d'établir un dialogue direct avec certaines franges de la population. Dans certains quartiers, des médiateurs maghrébins sont nommés pour la communauté maghrébine, des médiateurs turcs pour la communauté turque, etc⁸⁵. Conscients de ce processus d'ethnisation, les agents de médiation concernés y voient le signe d'une prolétarianisation et d'une reproduction des attributs qui ont toujours défini le travail des immigrés (pénibilité, petits salaires, non-reconnaissance)⁸⁶. De façon plus problématique encore, certaines institutions sont allées jusqu'à recruter sur des bases ethniques les « caïds » locaux pour assurer, voire acheter, un minimum de paix sociale⁸⁷. Ces pratiques ont favorisé une radicalisation des lectures racistes et néo-coloniales de l'insécurité dans les banlieues⁸⁸. Au regard de ces différents éléments, la dimension sociale de l'action des agents de médiation et autres professionnels de proximité semble quelque peu pervertie par des considérations qui n'ont guère à voir avec la prévention sociale. Au fur et à mesure, cette dernière laisse

⁷⁷ DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, op. cit., p. 20.

⁷⁸ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 230 et s. La situation semble néanmoins s'améliorer. Pour favoriser la professionnalisation des agents, l'administration du travail a mis en place via l'A.F.P.A. une formation d'« agent de médiation-infromation-services », l'administration de la jeunesse et des sports un B.E.A.T.E.P. « médiation » et l'Education nationale un C.A.P. d'« agent de prévention et de médiation ». ARPAILLANGE C., DARLON C., MONTANE M.-A., "Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes", op. cit.

⁷⁹ BREVAN C., PICARD P., *Une nouvelle ambition pour les villes*, op. cit., p. 89.

⁸⁰ DE MAILLARD J., FAGET J., "Les ALMS en quête de légitimité", op. cit. ; ARPAILLANGE C., DARLON C., MONTANE M.-A., "Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes", op. cit., p. 232.

⁸¹ ROCHE S., *Tolérance zéro ?*, op. cit., p. 233 ; BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", op. cit. ; BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", op. cit.

⁸² CHARLOT B. (entretien), "A l'ombre des grands frères. De quelques stéréotypes sur les jeunes et l'intégration", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°35, 1999, pp. 169-184 ; WIEVIORKA M., *Violence en France*, op. cit., p. 89 ; JOVELIN E., "Le leadership ethnique dans le travail social. Choix du métier et pratiques professionnelles", *Déviance et Société*, vol. 23, n°3, 1999, pp. 291-312.

⁸³ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 196.

⁸⁴ WIEVIORKA M., *Violence en France*, op. cit., p. 89 ; JOVELIN E., "Le leadership ethnique dans le travail social. Choix du métier et pratiques professionnelles", op. cit.

⁸⁵ BONAFA-SCHMITT J.-P., "La médiation sociale et pénale", op. cit. ; JOVELIN E., "Le leadership ethnique dans le travail social. Choix du métier et pratiques professionnelles", op. cit.

⁸⁶ WIEVIORKA M., *Violence en France*, op. cit., p. 89 ; JOVELIN E., "Le leadership ethnique dans le travail social. Choix du métier et pratiques professionnelles", op. cit.

⁸⁷ CHARLOT B. (entretien), "A l'ombre des grands frères. De quelques stéréotypes sur les jeunes et l'intégration", op. cit. ; OBLET T., RENOUARD J.-M., "Inégalités d'accès à la sécurité en ville, la police n'est pas coupable", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, pp. 9-29.

⁸⁸ MACE E., "La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité", op. cit.

place à des programmes de sécurisation. Ce processus est encore plus flagrant lorsqu'on aborde une troisième évolution des politiques publiques de prévention. Depuis la seconde moitié des années 1990, la sécurité se place au cœur de l'ambition préventive. Ceci se manifeste par l'émergence et la consolidation d'un modèle de prévention situationnelle.

Section 3- L'émergence et la consolidation d'un modèle de prévention situationnelle

613. Des programmes de prévention situationnelle en renfort des prérogatives régaliennes de l'Etat. S'ils n'ont pas totalement renoncé à la philosophie de la prévention sociale, les pouvoirs publics défendent désormais des programmes de prévention d'un nouveau genre. Ceux-ci ne poursuivent plus une perspective émancipatrice mais défensive. Plutôt que de jouer sur les facteurs étiologiques de la criminalité, la prévention situationnelle s'attache à transformer les situations pré-criminelles pour peser sur les décisions des délinquants potentiels. Inspirée des théories criminologiques fondées sur la rationalité du passage à l'acte, ses propriétés sont donc bien différentes de celles de la prévention sociale (§1). Rejetée au début des années 1980, les pouvoirs publics l'encouragent à présent massivement (§2). Son efficacité préventive semble pourtant plus qu'incertaine (§3). Ce sont en réalité ses potentialités en termes de répression et, plus symboliquement, de légitimation des pouvoirs publics qui expliquent la diffusion de ce nouveau modèle de prévention (§4).

§1- Les propriétés de la prévention situationnelle

614. Une action sur les situations pré-criminelles. La prévention situationnelle vise « *la modification des circonstances particulières dans lesquelles des délits pourraient être commis afin qu'ils paraissent difficiles, risqués ou inintéressants pour qui serait tenté de les commettre* »⁸⁹. Cette approche poursuit trois objectifs : l'accroissement des risques d'appréhension, l'augmentation des difficultés pour commettre les infractions, la réduction des bénéfices⁹⁰. Plusieurs pré-requis théoriques lui servent de fondement⁹¹. Elle s'appuie sur la théorie de l'activité routinière développée par L. COHEN et M. FELSON, ceux-ci expliquant le passage à l'acte par la convergence dans le temps et dans l'espace d'un criminel motivé, d'une cible vulnérable et de l'absence de gardien approprié⁹². Elle s'inspire tout autant de la théorie du choix rationnel suivant laquelle le passage à l'acte est mû par un calcul de type effort - gain⁹³. D'après les promoteurs de ce type de

⁸⁹ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 39.

⁹⁰ BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", op. cit. ; DE CALAN J., "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 143-157 ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 236 et s.

⁹¹ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 31 ; CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 45 et s. ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", op. cit. ; CLARKE R.V., "Les technologies de la prévention situationnelle", *Droit et Société*, n°22, 1992, pp. 101-113.

⁹² SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 31 ; GASSIN R., *Criminologie*, 5^e éd., op. cit., p. 195 ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 145 et s.

⁹³ *Supra* n°335 et s.

prévention, il serait inefficace de faire porter l'effort préventif sur les prédispositions individuelles à la délinquance. La prévention situationnelle ne s'adresse pas directement au délinquant potentiel à la manière de la prévention sociale⁹⁴. Celui-ci est « *une abstraction, un sujet moyen ou statistique qui arrive dans l'arrière-plan. Le corps premier visé par l'action de prévention c'est l'environnement* » dans sa dimension physique (aménagements, verrous, alarmes) et sociale (personnel de sécurisation, patrouilles de police, etc.)⁹⁵. Il s'agit de peser sur les décisions des délinquants par le biais des situations⁹⁶. Cette approche se fonde sur une perspective à court terme visant une efficacité préventive immédiate. Défensives plus qu'émancipatrices, les techniques de la prévention situationnelle sont multiples : surveillance par des personnes (gardiens, patrouilleurs, etc.), équipements de surveillance (caméras, miroirs, rayons X, etc.), mesures de détection (alarmes, détecteurs de métaux, étiquettes électroniques, etc.), amélioration de la visibilité des cibles potentielles et des accès (éclairage, suppression de haies, aménagement des commerces, etc.), empêchements physiques aux délits (portes renforcées, clôtures), contrôles d'accès (digidoc, concierges), réduction des gains éventuels (marquage des pièces automobiles pour empêcher la revente, effacement rapide des graffitis), etc.⁹⁷. Parmi les acteurs de la prévention situationnelle, on compte bien évidemment les sociétés privées de sécurité, mais aussi les policiers et gendarmes qui patrouillent, surveillent et empêchent la commission des délits, les agents de médiation, les concierges et les vendeurs lorsqu'ils surveillent ou assurent une présence dissuasive⁹⁸.

Dans le domaine spécifique des aménagements urbains, l'approche situationnelle puise dans la notion d'espace défendable (« *Defensible Space* »). Introduite par J. JACOBS au sein du mouvement américain du *Crime Prevention Through Environmental Design* (C.P.T.E.D.), cette notion fut approfondie par l'architecte O. NEWMAN en 1972 puis par A. COLEMAN en Grande-Bretagne au milieu des années 1980⁹⁹. Leurs analyses précisent qu'il n'est pas suffisant de renforcer les dispositifs de surveillance et qu'il faut agir sur le bâti pour produire de la sécurité et du contrôle social informel. Certains lieux seraient criminogènes, soit parce qu'ils encouragent les activités délictueuses (recoins, impasses, culs de sac propices aux trafics ou aux agressions, cours fermées appropriées par des jeunes désœuvrés), soit parce qu'ils entravent la répression (aménagements qui facilitent la fuite comme les passerelles piétonnes, cheminements piétonniers gênant les patrouilles motorisées, etc.). En France, P. LANDAUER et D. DELHOMME adoptent la même argumentation au sujet de l'occupation des halls d'entrée par certains jeunes, occupation qui dépend essentiellement de leur position « *stratégique* » dans le quartier¹⁰⁰. Les halls squattés dans les quartiers de Sarcelles-Lochères et les quartiers Nord d'Aulnay-sous-Bois sont les suivants : les halls situés aux angles des bâtiments tournant le dos aux rues principales, les halls disposés dans des passages ouvrant sur une aire piétonne, les halls

⁹⁴ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 33.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 31.

⁹⁶ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 40.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 40 et s. ; SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", op. cit. ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", op. cit. ; CLARKE R.V., "Les technologies de la prévention situationnelle", op. cit.

⁹⁸ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 43 et s.

⁹⁹ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 147 et s. ; VALLET B., "Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'urban renewal", *Les Cahiers de la sécurité*, n°59, 2005, pp. 235-254 ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", op. cit. ; LEVAN V., "Sécurisation des quartiers « sensibles » : l'inéluctable ascension de la prévention situationnelle ?", *Champ pénal*, vol. 1, 2004. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org/document64.html> (consulté le 2 juin 2006).

¹⁰⁰ LANDAUER P., DELHOME D., *Espace et sécurité dans les quartiers d'habitat social*, Paris, I.H.E.S.I., coll. Etudes et recherches, 2000, p. 23.

en retrait ou en contrebas des voies de circulation et permettant de voir sans être vus. Le plus souvent, ces lieux assurent la visibilité des accès automobiles et ménagent des échappées piétonnes dans plusieurs directions¹⁰¹. Alors que la plupart des grands ensembles construits dans les années 1950 ont favorisé les accès piétonniers dans une optique de sécurité routière, ces chercheurs montrent que les zones non accessibles aux véhicules sont particulièrement affectées par les problèmes de délinquance. La voiture est considérée comme un des facteurs de sécurisation les plus éprouvés, qu'elle favorise les rondes de surveillance ou un contrôle partagé par les habitants eux-mêmes¹⁰². Les partisans de la prévention par l'aménagement urbain recommandent donc d'assurer une plus grande visibilité au sein des différents espaces pour que les habitants puissent facilement surveiller les zones communes. Ils préconisent une meilleure accessibilité des quartiers pour les forces de sécurité, une séparation claire de l'espace public et privé (palissades, haies). Ils réclament enfin un embellissement des quartiers pour permettre aux habitants de se réapproprier les lieux, de développer leur sentiment de propriété, celui-ci étant considéré comme un préalable nécessaire à la restauration d'un contrôle social informel.

§2- Une consécration politique de la prévention situationnelle

615. La fin de la singularité du modèle français de prévention. Au début des années 1980, les politiques de prévention françaises se singularisaient au plan international par leur opposition au modèle anglo-saxon de prévention situationnelle. La reconnaissance de ses potentialités fut tardive, essentiellement portée dans un premier temps par le secteur marchand. Les dirigeants politiques français se sont néanmoins laissés convaincre et encouragent à présent ce type de programmes (A). Pour la plupart technologiques, ces nouveaux outils préventifs se généralisent dans la sphère privée et dans le domaine public (B).

A. Le processus de consécration politique

616. Un lobbying initial des assureurs, des sociétés privées de sécurité et des consultants en sécurité. Ce type de prévention est loin d'être un phénomène émergent. De tout temps, les communautés et les individus ont protégé leurs biens en entourant les villages de hauts murs, en se surveillant mutuellement, en affectant à la surveillance de leurs maisons des chiens de garde ou des domestiques¹⁰³. A partir du XIX^e siècle, l'affaiblissement d'une socialité vicinale et les migrations urbaines ont justifié l'éclosion des premières sociétés de sécurité privée¹⁰⁴. Si ces stratégies d'autoprotection relèvent bien de la prévention situationnelle, elles s'en distinguent néanmoins par leur caractère spontané, intuitif et informulé¹⁰⁵. La prévention situationnelle n'est que la systématisation

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, p. 31.

¹⁰³ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 43 ; SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", op. cit.

¹⁰⁴ *Supra* n°71.

¹⁰⁵ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 43.

de ces activités spontanées¹⁰⁶. Elle est aujourd'hui prise en charge par des spécialistes qui analysent les risques, réfléchissent à des stratégies et élaborent des plans méthodiques. La Grande-Bretagne s'affirme comme la terre d'élection de la prévention situationnelle, suivie de près par les Pays-Bas et les pays scandinaves¹⁰⁷. En Grande-Bretagne, sous l'influence de R.V. CLARKE, alors chef de l'Unité de recherche et de planification du Home Office, cette approche préventive a été systématisée en tant que discipline et érigée en politique publique de lutte contre le crime¹⁰⁸. L'Angleterre est sans conteste l'Etat qui compte le plus de caméras de vidéosurveillance en Europe¹⁰⁹. Les mesures d'inspiration anglo-saxonne ont d'abord suscité la méfiance des autorités françaises. Celles-ci ne les considéraient pas comme un moyen d'agir sur les causes de la délinquance, mais comme un pis-aller pour en conjurer les effets. En réponse aux constats d'échec dressés au sujet de la prévention sociale et à l'explosion de la demande sociale de sécurité, leurs appréciations ont considérablement évolué. Désormais, les pouvoirs publics privilégient la visibilité des patrouilles de policiers nationaux ou municipaux, la mise en place de caméras de vidéosurveillance et de tout un panel de technologies de sécurité. Le lobbying des assureurs, des sociétés de sécurité privée et des consultants en sécurité n'est pas étranger à ce revirement. Ces derniers n'ont eu de cesse de promouvoir auprès des particuliers et des collectivités locales de multiples techniques de sécurisation. Dans les communes affectées par d'importantes dégradations du patrimoine public, les augmentations des primes d'assurance, voire le refus d'assurance, ont contraint les élus à recourir aux technologies de surveillance¹¹⁰. De façon plus subtile, les consultants en sécurité ont profité de l'ouverture du marché en matière de diagnostics locaux de sécurité pour valoriser auprès de leur nouvelle clientèle locale des méthodes de prévention centrées sur l'évitement des risques, la protection des espaces et des victimes¹¹¹.

617. Une consécration étatique depuis la seconde moitié des années 1990. Les incitations assurantielles à la mise en protection par le recours aux ressources du marché appartiennent à l'histoire tant elles sont aujourd'hui relayées par les pouvoirs publics¹¹² et, au-delà, par les institutions européennes¹¹³. En France, c'est la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 qui manifeste une première inflexion. Cette loi a encouragé, si ce n'est imposé, le recours aux techniques de prévention situationnelle dans de multiples institutions publiques et privées¹¹⁴. Elle a consacré et réglementé les dispositifs de vidéosurveillance dans les espaces publics et dans les espaces privés ouverts au public. Elle a introduit des obligations de surveillance et de gardiennage pour certains locaux d'habitation et commerciaux. Pour inciter les promoteurs immobiliers à réfléchir aux

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ DE CALAN J., "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", *op. cit.*

¹⁰⁸ *Ibid.* ; SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 31 ; JOHNSTON V., SHAPLAND J., "The United Kingdom and the new prevention", in HEBBERECHT P., SACK F. (dir.), *La prévention de la délinquance en Europe*, *op. cit.*, pp. 33-59.

¹⁰⁹ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *Criminologie*, vol. 36, n°1, 2003, pp. 89-101.

¹¹⁰ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 325.

¹¹¹ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 241 ; BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts", *op. cit.*

¹¹² OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, *op. cit.*, p. 40.

¹¹³ V. notamment la Communication (2004)165 du 12 mars 2004 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la prévention de la criminalité dans l'Union européenne qui souligne l'efficacité d'un meilleur éclairage des rues, des alarmes, d'un verrouillage plus efficace des portes et des fenêtres, etc. *J.O.C.E.* C92, 16 avril 2004, pp. 2-11.

¹¹⁴ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 96 ; RICHARD E., "La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise", *op. cit.*

problèmes de délinquance, elle a institué des études de sécurité préalables à la réalisation de projets d'aménagement ou de construction d'immeubles locatifs ou commerciaux « *qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens* » (art. L. 111-3-1 Code de l'urbanisme)¹¹⁵. Différents décrets ont précisé les règles posées par la loi. Un décret du 17 octobre 1996 et une circulaire du 22 octobre 1996 ont détaillé les règles relatives à l'installation et à l'utilisation des technologies de vidéosurveillance¹¹⁶. Deux décrets du 15 janvier 1997 ont imposé des obligations de gardiennage et des équipements en vidéosurveillance pour les sites commerciaux vulnérables (parcs de stationnement, bijouteries, pharmacies, banques et commerces d'une certaine taille)¹¹⁷. Un décret du 31 mai 1997 a prévu la constitution de services d'ordre pour les manifestations sportives, récréatives ou culturelles réunissant plus de 1500 personnes¹¹⁸. Le gouvernement de la gauche plurielle nommé en 1997 ne s'est pas détourné de cette approche. A la différence de son prédécesseur, il a néanmoins privilégié les dispositifs de surveillance humaine aux ressources de la technologie. Il a recruté ou incité au recrutement de personnels chargés explicitement ou implicitement d'une mission de surveillance dissuasive (policiers de proximité, adjoints de sécurité, agents de médiation, etc.). Par un décret du 28 décembre 2001, il a exigé le recrutement de gardiens-concierges pour les immeubles de plus de 100 logements situés dans les Z.U.S. ou dans les communes dépassant 25 000 habitants (art. L.127-1 du Code de la construction et de l'habitation). Alors que le nombre de ces gardiens n'a cessé de diminuer (60 000 en 1965, 27 000 en 1997), leur présence en tant que garants des lieux est à présent qualifiée de stratégique¹¹⁹. Dans la loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001, précisée par un décret n°2002-824 du 3 mai 2002, les pouvoirs publics ont exigé des bailleurs, sous peine de sanction pénale, qu'ils prennent des mesures pour éviter « *les risques manifestes* » pour la sécurité et la tranquillité publique des locaux : éclairage des entrées et des parties communes, systèmes limitant l'accès aux parties communes, etc.

Depuis les dernières élections présidentielles, les outils de la prévention situationnelle, humains et technologiques, sont fortement promus par le gouvernement. Dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002, il s'est engagé à renforcer les dispositifs de vidéosurveillance et de surveillance pris en charge par le secteur privé. Il s'est également déclaré favorable à une réduction des sources d'insécurité par une action sur l'architecture et l'aménagement de l'espace urbain. Récemment, la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a modifié la loi du 21 janvier 1995. Dans les lieux qui sont « *particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ou sont susceptibles d'être exposés à des actes de terrorisme* », les autorités publiques et les personnes morales de droit privé peuvent recourir à la vidéosurveillance des abords immédiats de leurs bâtiments et de leurs

¹¹⁵ PEYRAT D., *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, Rapport à la secrétaire d'Etat au logement, février 2002, p. 54 et s.

¹¹⁶ Décret n°96-926 du 17 octobre 1996 relatif à la vidéosurveillance pris pour application de l'article 10 de la loi n°95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, *J.O.* n° 246 du 20 octobre 1996, p. 15432 et s. ; Circulaire du 22 octobre 1996, *J.O.* n°285 du 7 décembre 1996, p. 17835 et s.

¹¹⁷ Décret n°97-46 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires ou exploitants de locaux professionnels ou commerciaux, *J.O.* n°18 du 22 janvier 1997, p. 1095 et s. ; Décret n°97-47 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance incombant à certains propriétaires ou exploitants de garages ou de parcs de stationnement, *J.O.* n°18 du 22 janvier 1997, p. 1096 et s.

¹¹⁸ Décret n°97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif, *J.O.* n° 126 du 1^{er} juin 1997, p. 8692 et s.

¹¹⁹ STEBE J.-M., *La médiation dans les banlieues sensibles*, *op. cit.*, p. 165 et s.

installations. La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a assoupli les règles de majorité pour les décisions des copropriétaires visant les travaux à effectuer sur les parties communes en vue de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens. Enfin, alors même qu'aucun décret d'application n'est venu préciser l'article L.111-3-1 du Code de l'urbanisme introduit en 1995, le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance étend la réalisation d'études préalables de sécurité aux aménageurs et constructeurs privés pour les réalisations d'une certaine ampleur. Ces études seraient adressées, avant le commencement des travaux, à une commission de sécurité publique composée de policiers formés et susceptibles de les conseiller. Il propose également un transfert de la mise en place et de la gestion matérielle des dispositifs de vidéosurveillance aux établissements de coopération intercommunale compétents en matière de prévention de la délinquance.

B. Les usages de la prévention situationnelle

618. La généralisation des programmes de prévention situationnelle. Il n'existe plus guère d'espaces privés ouverts au public qui ne soient surveillés humainement ou technologiquement. L'ensemble du marché de la surveillance connaît une expansion rapide auprès des particuliers. Pour la seule année 1998, les ventes d'alarmes ont progressé de 40% et la télésurveillance de 15% à 17%¹²⁰. Le marché est particulièrement florissant auprès des jeunes retraités qui représentent 15 à 20% de la clientèle¹²¹. D'après les données du recensement pour 1999, 47% des immeubles collectifs sont équipés d'un digicode ou d'un interphone, 21% d'un gardien¹²². Si les méthodes de recensement sont difficilement comparables, ces pourcentages dépassent amplement les taux d'équipement américains. Selon l'*American Housing Survey* de 2001, 21% des logements collectifs non-vacants bénéficient d'un système de contrôle d'accès¹²³. Si les programmes de prévention situationnelle ne se substituent pas totalement aux politiques de prévention sociale, le déploiement des premiers conduit à une restriction des secondes¹²⁴. Ce phénomène est manifeste dans les contrats locaux de sécurité¹²⁵. A partir de l'analyse de 51 C.L.S., F. SINA a relevé que les actions de prévention situationnelle représentaient 25.6% des fiches-actions alors que ce type de prévention était quasiment absent dans les C.A.P. au début des années 1990¹²⁶. Ces actions sont systématiquement présentes dans les dispositifs contractuels, dans des proportions qui varient entre 14.5% et 34.7%¹²⁷. Les partenaires des C.L.S. s'engagent à poser des interphones à l'entrée des immeubles, à installer des systèmes de vidéosurveillance, à sécuriser les espaces commerciaux, à renforcer l'éclairage, à constituer des équipes de nettoyage des graffitis, etc¹²⁸. Un nombre croissant de collectivités locales et d'institutions publiques ou semi-publiques s'équipe de caméras de vidéosurveillance et recourt à la surveillance et à la

¹²⁰ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 144.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*, p. 142.

¹²³ *Ibid.*, p. 141.

¹²⁴ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, op. cit., p. 241 et s.

¹²⁵ LAGRANGE H., *Demandes de sécurité*, op. cit., p. 79 et s.

¹²⁶ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 205.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", op. cit.

télesurveillance privée¹²⁹. A la fin des années 1990, près de 150 000 installations de vidéosurveillance étaient recensées¹³⁰. A la fin de l'année 2000, environ 280 municipalités s'étaient dotées de systèmes de vidéosurveillance¹³¹. Les prestations en direction de l'Etat et des collectivités locales représenteraient 18% du chiffre d'affaires des entreprises privées de sécurité¹³². Diverses institutions, plus ou moins dépendantes de la puissance publique, font également appel aux ressources du secteur marchand. L'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, la S.N.C.F. et les bailleurs sociaux rémunèrent des services extérieurs spécialisés dans la sécurité¹³³. Inaugurant un système de « coveillance » entre locataires¹³⁴, quelques organismes H.L.M. (Lyon, Marseille, Grenoble, etc.) sont allés jusqu'à équiper les halls d'entrée, les parkings, les arrières d'immeubles et les aires de jeux de caméras accessibles depuis chaque logement¹³⁵. Une simple prise d'antenne coaxiale permet de recevoir sur son téléviseur l'ensemble des images de la résidence¹³⁶. Désormais, « la mission de surveillance tend à faire du contrôle et de la sécurité une fonction qui fait partie intégrante du service offert par le bailleur au locataire. La sécurité est devenue un système « intégré », lié de l'intérieur à la fonction du logement social »¹³⁷.

Cela étant, tous les programmes de prévention situationnelle ne reposent pas sur les ressources du marché privé. Certains comportent une forte dimension éducative et citoyenne. Ces derniers tentent d'inciter les victimes potentielles à se protéger personnellement. Les partenaires locaux fournissent des renseignements et des conseils élémentaires pour qu'elles prennent des mesures de précaution : retirer des voitures les objets susceptibles d'être volés, alerter les voisins d'un départ en vacances pour qu'ils effectuent une surveillance sommaire, etc. Ainsi, la ville de Saint-Herblain, en partenariat avec les mutuelles d'assurances, a mis en place un programme de prévention du vol de et dans les véhicules. En 1998, les agents de la ville et les policiers ont distribué pendant deux phases de quinze jours de faux procès-verbaux (1500 chaque fois) indiquant les objets oubliés dans les voitures¹³⁸. A l'issue de cette première sensibilisation, la mairie a organisé une campagne d'affichage et distribué des dépliants explicatifs dans les boîtes aux lettres. Si l'opération n'a pas été scientifiquement évaluée, le chargé de mission de la ville considère que ce programme de prévention a permis une véritable sensibilisation de la population. Les élus ont donc renouvelé l'opération. Ils l'ont inséré dans une campagne plus globale, dénommée « auto-civilité », qui vise à indiquer aux conducteurs, par le biais des mêmes procès-verbaux, leurs mauvais comportements en matière de stationnement. En outre, la mairie et la police nationale réalisent des programmes de

¹²⁹ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 115 ; ROCHETTE B., MARCHANDET E., "Vidéosurveillance et télesurveillance. Médiations techniques et médiations politiques", in ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (dir.), *Les risques urbains. Acteurs, systèmes de prévention*, Paris, Anthropos, 1998, pp. 185-206.

¹³⁰ VITALIS A., "De la relation de discipline aux technologies de contrôle", in *ibid.*, pp. 173-183.

¹³¹ JOUANNEAU H., "La vidéosurveillance, une réponse pertinente à la délinquance ?", op. cit. ; OCQUETEAU F., "Cinq ans après la loi « vidéosurveillance » en France, que dire de son application ?", op. cit.

¹³² ROCHE S., "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", op. cit.

¹³³ E.N.A., *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, op. cit., p. 18 et s.

¹³⁴ DARD P., "Télesurveillance et gestion de l'habitat public", in ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (dir.), *Les risques urbains*, op. cit., pp. 207-230 ; DARD P., "Contrôler ou communiquer ? Débat sur la coveillance et ses usages", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 31-47.

¹³⁵ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 143.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ LANDAUER P., "Paysages sous surveillance : les contraintes de sécurité dans les grands ensembles", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°23, 1996, pp. 123-139.

¹³⁸ Informations recueillies lors de la Commission vols et cambriolages du C.C.P.D. de Saint-Herblain le 15 mai 2000.

prévention du cambriolage qui prennent la forme de diagnostics de vulnérabilité des habitations.

619. Le développement de la prévention par l'aménagement urbain. Si les responsables des opérations de rénovation urbaine affirment vouloir casser la logique de ghetto en embellissant et en désenclavant les quartiers, ces discours masquent d'autres ambitions, celle d'empêcher les incivilités et la délinquance, celle de faciliter l'intervention des forces de police. Le règlement relatif aux projets financés par l'A.N.R.U. précise que lesdits projets doivent contribuer « à l'amélioration de la sûreté des personnes et des biens à travers la reconfiguration des espaces »¹³⁹. La question de la sécurité est systématiquement prise en compte par les organismes gestionnaires engagés dans la réhabilitation des espaces extérieurs des grands ensembles¹⁴⁰. Cette nouvelle considération assure la diffusion d'une logique spécifique de conception, d'un vocabulaire, d'une technologie et d'un point de vue sur l'espace¹⁴¹. A l'aide des études préalables de sécurité et de la norme expérimentale publiée en 2004 par le Comité européen de normalisation¹⁴², les responsables de l'aménagement cherchent à supprimer les recoins et les impasses, à renforcer l'éclairage public, etc. Sous la pression des compagnies d'assurance, ces prescriptions pourraient rapidement s'imposer aux décideurs politiques locaux. Elles sont fortement promues par l'Union européenne, qui finance au titre du programme URBAN II des actions d'amélioration de la sécurité (participation des habitants à la surveillance des quartiers, amélioration de l'éclairage public, télésurveillance, etc.)¹⁴³. Si le concept de privatisation des espaces communs de l'habitat social collectif n'a suscité en France qu'un intérêt tardif, la logique de démocratisation de l'accès à la sécurité pour les plus démunis s'est traduite par l'émergence de programmes de résidentialisation. Ceux-ci visent à redéfinir les modalités d'organisation spatiale, de déplacement et d'interaction des usagers dans les espaces communs d'immeubles du parc locatif social¹⁴⁴. Les portes d'entrées sécurisées s'y banalisent. Des grilles infranchissables sont érigées de manière à dissuader les délinquants potentiels. De façon plus symbolique, la connotation positive associée au vocable de « résidence » entend donner aux habitants l'impression de bénéficier d'un statut privilégié¹⁴⁵. En contrepartie, les pouvoirs publics attendent qu'ils s'engagent à veiller au bon respect des espaces semi-privatifs et semi-publics communs et à la préservation de la qualité du cadre de vie¹⁴⁶. Dans les quartiers de la politique de la ville, nombre d'établissements scolaires ont procédé de façon similaire. En travaillant sur le

¹³⁹ ABOUT N., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, op. cit., p. 18.

¹⁴⁰ LANDAUER P., "Paysages sous surveillance : les contraintes de sécurité dans les grands ensembles", op. cit.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Cette norme expérimentale XP ENV 14383-2 sur « la prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments » prône la vidéosurveillance, la clôture des immeubles, la surveillance humaine, l'érection de portails, l'amélioration de l'éclairage, etc. VALLET B., "Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'urban renewal", op. cit. ; MOREAU DE SAINT-MARTIN L., GARNIER A., "Sur la normalisation de la prévention de l'insécurité par l'urbanisme", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 9-17.

¹⁴³ ABOUT N., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, op. cit., 18.

¹⁴⁴ LEVAN V., "Sécurisation des quartiers « sensibles » : l'inéluctable ascension de la prévention situationnelle ?", op. cit. ; BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 168 et s. ; VALLET B., "Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'urban renewal", op. cit. ; DELHOME D., LANDAUER P., "La sécurisation des grands ensembles : incertitudes et contradictions des opérations de requalification", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 49-62 ; LEFRANÇOIS D., "Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable ?", op. cit.

¹⁴⁵ LEVAN V., "Sécurisation des quartiers « sensibles » : l'inéluctable ascension de la prévention situationnelle ?", op. cit.

¹⁴⁶ Ibid.

bâti, ils se sont concentrés sur les dimensions les plus visibles de l'extérieur, avec pour objectif d'améliorer leur image auprès des habitants et, surtout, de rassurer les parents les moins défavorisés. En isolant les établissements des quartiers environnants et en les protégeant d'éventuelles « *invasions extérieures* » (élévation des murs, renforcement des grillages, installation de dispositifs automatiques de surveillance des entrées et des sorties, alarmes, etc.), l'institution scolaire cherche à présenter à ces parents des écoles plus attractives sur le plan architectural et surtout plus sûres¹⁴⁷. La prévention par l'aménagement urbain gagne également le centre des villes. A titre principal, il s'agit d'empêcher les auteurs de comportements déviants de stationner trop longtemps : suppression des bancs publics ou installation de bancs sur lesquels il est impossible de s'allonger, conception de nouveaux matériaux disposés sur les murets ou le long des vitrines interdisant les positions assises, etc.¹⁴⁸. L'ensemble de ces dispositifs de prévention situationnelle emporte l'adhésion du plus grand nombre. Ses effets en termes de prévention prêtent pourtant à discussion.

§3- Une efficacité préventive incertaine

620. Des dispositifs dispendieux dont l'efficacité préventive n'est pas supérieure à celle des programmes de prévention sociale. Les chercheurs qui ont tenté d'évaluer l'impact de la prévention situationnelle offrent des conclusions pour le moins mitigées (A). Ces nouvelles techniques préventives présentent de nombreux effets contre-productifs (B).

A. Des évaluations mitigées

621. Des évaluations exclusivement anglo-saxonnes. Il n'existe pas en France d'évaluations précises de l'impact de la prévention situationnelle sur la réduction de la délinquance. Du fait de cette absence de travaux scientifiques, les approches de la prévention situationnelle sont surdéterminées par des dimensions idéologiques¹⁴⁹. Parmi les plus critiques, on retrouve de manière systématique une référence à l'image du « *big brother* » orwellien. Pour se faire une idée sur l'efficacité de ces nouveaux procédés, il faut donc se tourner vers les chercheurs anglo-saxons qui ont dirigé des études empiriques relativement approfondies. Différents observateurs apprécient positivement l'impact de la surveillance par des vigiles, des gardiens d'immeubles ou des policiers, la vidéosurveillance, les systèmes d'alarme, l'amélioration de la visibilité des cibles (éclairage, etc.), les protections physiques (antivol, serrures renforcées, etc.) ou encore

¹⁴⁷ VAN ZANTEN A., *L'école de la périphérie*, op. cit., p. 118. La placée conférée à la prévention situationnelle par l'Education nationale ressort clairement de la dernière circulaire relative à la prévention de la violence. Dans les établissements difficiles, le ministère recommande l'élaboration d'un « *audit de prévention situationnelle* » par les partenaires locaux pour améliorer la protection et la surveillance des bâtiments et prévenir les risques d'intrusion. Circulaire n°2006-125 du 16 août 2006, *Prévention et lutte contre la violence en milieu scolaire*, op. cit.

¹⁴⁸ DEVISME L., "Populations à la rue et mobilier urbain", Journée d'étude « Populations à la rue – Populations dans la rue », M.S.H. Ange GUEPIN, Nantes, 15 novembre 2005.

¹⁴⁹ SINA F., "Expertise privée et publique dans une ville moyenne : Saint-Herblain", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, op. cit., pp. 163-187.

les contrôles d'accès¹⁵⁰. Toutefois, de nombreux chercheurs sont nettement plus circonspects.

622. Les résultats de la prévention par l'aménagement urbain. Les quelques évaluations scientifiques qui portent sur ce type de stratégie sont pour le moins nuancées. Selon une enquête menée par L'U.S. Department of Justice en 1999, aucune étude n'est aujourd'hui en mesure de démontrer l'incidence directe des changements de morphologie urbaine sur le comportement criminel¹⁵¹. Si l'amélioration du cadre de vie et de la sécurité est incontestable, cet effet positif reste de court terme. Trois faiblesses sont pointées : la portée dérisoire de techniques uniformisées et de faible dosage, le statut ambivalent des « délinquants » qui se trouvent être également des « résidents », l'absence de coordination gestionnaire¹⁵². Au sujet des processus de résidentialisation et des complexes résidentiels fermés, les recherches démontrent que la fermeture réduit de façon importante le risque d'une atteinte aux biens¹⁵³. Elle n'est cependant jamais complètement étanche et se présente comme un piètre rempart contre la petite criminalité des adolescents inoccupés vivant à l'intérieur de ces lotissements¹⁵⁴.

623. L'impact de la télésurveillance et de la vidéosurveillance. Les travaux de recherche anglo-saxons présentent là encore des résultats nuancés¹⁵⁵. Dans une étude réalisée à Airdrie dans une petite cité de Glasgow, DITTON et SHORT (1995) ont remarqué, en comparant la criminalité plusieurs mois avant et après l'installation des caméras, une baisse de 21% des crimes et délits toutes catégories confondues, de 48% des vols à l'étalage et de 19% des actes de vandalisme¹⁵⁶. Dans une méta-analyse portant sur 28 évaluations rigoureuses des programmes de télévision en circuit fermé, B. WELSH et D.P. FARRINGTON ont démontré que neuf programmes étaient parvenus à faire baisser certaines formes de délinquance, neuf avaient un impact nul voire négatif¹⁵⁷. En 1997, une évaluation publiée par R. GRANDMAISON et R. TREMBLAY sur l'impact des caméras de surveillance dans treize stations du métro de Montréal a souligné l'échec total du programme en termes de réduction de la délinquance¹⁵⁸. Dans une étude indépendante publiée en février 2005 et menée pour le compte du Home Office, M. GILL et A. SPRIGGS adoptent une conclusion pour le moins négative. Selon eux, « *The most obvious conclusion to be drawn [...] is an ineffective tool if the aim is to reduce overall crime rates and make people feel safer. The CCTV systems installed in 14 areas mostly failed to reduce crime (with a single exception), mostly failed to allay public fear of crime (with*

¹⁵⁰ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 54 et s. ; CLARKE R.V., "Les technologies de la prévention situationnelle", op. cit. ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 236 et s.

¹⁵¹ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 155.

¹⁵² LEVAN V., La prévention situationnelle dans l'habitat social : lettre d'Amérique, Questions pénales, décembre 2005, XVII, n°5.

¹⁵³ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 74.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", op. cit. ; HEILMANN E., MORNET M. N., "L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains. Le cas de la Grande-Bretagne", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2002, pp. 197-211.

¹⁵⁶ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", op. cit.

¹⁵⁷ WELSH B. C., FARRINGTON D.P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, Home Office Research Study 252, Août 2002 ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *R.I.C.P.T.*, 2005, n°2, pp. 131-149.

¹⁵⁸ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", op. cit.

*three exceptions) and the vast majority of specific aims set for the various CCTV schemes were not achieved »*¹⁵⁹.

Malgré des résultats plus que décevants, ces chercheurs n'invalident pas totalement l'efficacité des dispositifs de vidéosurveillance et de télésurveillance. Ces techniques se montrent efficaces pour contrer les infractions contre les biens commises dans les lieux clos et par des délinquants occasionnels. Elles obtiennent leurs meilleurs résultats sur les délits visibles commis par des délinquants timorés qui craignent la confrontation et qui n'osent plus violer la loi dès l'apparition de caméras¹⁶⁰. C'est dans les lieux fermés, essentiellement les parkings, que la vidéosurveillance paraît la plus performante¹⁶¹. Le délinquant ne peut fuir rapidement après la commission de l'infraction et il est plus facile d'y contrôler les entrées et les sorties¹⁶². D'après les évaluations recensées par B. WELSH et D.P. FARRINGTON, quatre programmes sur cinq font baisser la fréquence des vols de et dans les véhicules dans les parkings¹⁶³. Il ne faut cependant déduire de ces résultats prometteurs l'efficacité intrinsèque des caméras de surveillance. Ces dispositifs s'accompagnent généralement de campagnes d'information du public, d'une amélioration de l'éclairage et d'un surplus de surveillance par des opérateurs privés ou par la police, ce qui empêche d'isoler l'effet propre de la vidéosurveillance¹⁶⁴. Or, l'amélioration de l'éclairage et les campagnes d'information du public semblent plus efficaces que la vidéosurveillance elle-même¹⁶⁵. Ainsi, dans une étude réalisée à Newcastle et publiée en 1995, un chercheur a démontré que les cambriolages avaient essentiellement diminué entre décembre 1992 et mars 1993, c'est-à-dire entre le moment de l'annonce de l'installation du système dans les médias et le moment de sa mise en œuvre effective¹⁶⁶. De cette importance des campagnes d'information découle l'efficacité temporaire des programmes de vidéosurveillance et de télésurveillance. Avec le temps, leurs effets s'estompent. Ceux de la télésurveillance ne dépasseraient pas trois mois dans les magasins et douze mois dans le métro¹⁶⁷. En dehors des délinquants occasionnels et des lieux clos, les dispositifs de vidéosurveillance ne sont guère efficaces. Ils n'obtiennent pas les résultats escomptés dans les rues des grandes villes et dans les espaces ouverts¹⁶⁸. Ils n'ont pas d'effet dissuasif sur les individus dont le comportement est impulsif ou irrationnel¹⁶⁹. La prévention situationnelle ne peut rien face aux crimes violents comme les viols, la violence domestique, les crimes d'enfants ou les crimes racistes¹⁷⁰. Les

¹⁵⁹ GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, 2005, p. 61. Disponible sur internet : <http://www.crimereduction.gov.uk> (consulté le 2 juin 2006).

¹⁶⁰ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.* ; SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", *op. cit.* ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", *op. cit.*

¹⁶¹ GILL M., "L'évaluation nationale de la vidéosurveillance en Angleterre", in *L'évaluation de la vidéosurveillance à travers l'Europe*, Forum français pour la sécurité urbaine, 28 septembre 2005. Disponible sur Internet : <http://www.ffsu.org> (consulté le 2 juin 2006) ; GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, *op. cit.*, p. 19 et s. ; WELSH B. C., FARRINGTON D.P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, *op. cit.*, p. 34 et s. ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ WELSH B. C., FARRINGTON D.P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, *op. cit.*, p. 34 et s. ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.*

¹⁶⁴ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁶⁵ *Ibid.* ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.*

¹⁶⁶ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *op. cit.*

¹⁶⁷ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *op. cit.* ; GILL M., "L'évaluation nationale de la vidéosurveillance en Angleterre", *op. cit.* ; GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, *op. cit.*, p. 19 et s. ; WELSH B. C., FARRINGTON D.P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁷⁰ DE CALAN J., "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", *op. cit.*

enquêtes conduites dans les centres-villes indiquent même une progression des atteintes à la paix publique¹⁷¹. L'étude réalisée à Airdrie a démontré que les infractions les plus graves (homicides, crimes sexuels, agressions violentes, attaques à main armée) n'ont pas connu d'évolution notable¹⁷². S'il faut bien évidemment tenir compte de l'amélioration du taux de reportabilité des infractions, les délits relatifs à l'usage de drogues ont augmenté de 106%, les atteintes à la paix publique (bagarres, état d'ivresse) de 133%¹⁷³.

Si la vidéosurveillance contribue à la réduction de certains types de délits contre les biens, cette diminution ne peut résulter que d'un investissement considérable¹⁷⁴. D'après l'évaluation de B. BROWN, la vidéosurveillance a eu l'effet le plus significatif dans la ville de King's Lynn en Grande-Bretagne. Celle-ci s'est équipée de 60 caméras perfectionnées au bénéfice de 30 000 habitants (soit une caméra pour 500 habitants), certaines disposant même de dispositifs infrarouges pour faciliter la vision de nuit¹⁷⁵. Pour que la vidéosurveillance produise pleinement ses effets, il faut définir des cibles pertinentes, prendre en compte la configuration des lieux et la distribution de la criminalité, y affecter des budgets suffisants. Les caméras doivent être suffisamment précises pour identifier d'éventuels suspects et assurer une couverture étendue du territoire. En outre, ces technologies sont inefficaces sans d'autres mesures de prévention, notamment de la surveillance humaine¹⁷⁶. Le nombre et la qualification des opérateurs affectés à la surveillance des écrans ne sont pas étrangers aux performances du dispositif. « *Il est de l'ordre de la pensée magique d'imaginer que la technologie possède une vertu propre, indépendante de la vigilance et de l'intervention humaines. Il n'est pas rare que l'on remplace des gardes de sécurité par des caméras captant des images qui ne sont vues par personne. Qui croira sérieusement que cette surveillance inerte, jamais suivie d'intervention, sera durablement efficace ?* »¹⁷⁷. Une caméra traite 24 images par seconde, soit plus de deux millions d'images par 24 heures¹⁷⁸. La plupart sont sans intérêt et génèrent « *plus de bruit que d'information* »¹⁷⁹. Face à cette interminable succession d'images sans valeur, les opérateurs parviennent difficilement à soutenir leur vigilance et à détecter les faits réellement significatifs¹⁸⁰, d'où la nécessité d'un personnel d'observation conséquent¹⁸¹. L'efficacité des dispositifs de vidéosurveillance suppose également des relations régulières entre les opérateurs privés et les forces de police,

¹⁷¹ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *op. cit.*

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.* ; HEILMANN E., MORNET M. N., "L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains. Le cas de la Grande-Bretagne", *op. cit.* ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.* ; GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, *op. cit.*, p. 43 ; ROCHETTE B., MARCHANDET E., "Vidéosurveillance et télésurveillance. Médiations techniques et médiations politiques", in ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (dir.), *Les risques urbains*, *op. cit.*

¹⁷⁵ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *op. cit.*

¹⁷⁶ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *op. cit.* ; HEILMANN E., MORNET M. N., "L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains. Le cas de la Grande-Bretagne", *op. cit.* ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.* ; GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, *op. cit.*, p. 43 ; ROCHETTE B., MARCHANDET E., "Vidéosurveillance et télésurveillance. Médiations techniques et médiations politiques", *op. cit.*

¹⁷⁷ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.*, p. 137 ; ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 173.

¹⁷⁸ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *op. cit.*

¹⁷⁹ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.* ; BOULLIER D., "La vidéosurveillance à la RATP : un maillon controversé de la chaîne de production de sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 88-100.

¹⁸⁰ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *op. cit.*

¹⁸¹ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, *op. cit.*, p. 9 ; GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, *op. cit.*, p. 6.

comme l'intervention rapide de ces dernières¹⁸². Dans le cas contraire, le centre est surinformé mais sans capacité supplémentaire d'intervention, ce qui discrédite la vidéosurveillance aux yeux de professionnels et de délinquants qui n'ignorent rien de l'ineffectivité du système¹⁸³. Le « *harnachement technologique* » ne remplace donc pas la surveillance humaine¹⁸⁴.

624. La question du déplacement de la délinquance. Le terme déplacement désigne la réaction des délinquants qui, confrontés à un dispositif de prévention situationnelle, se décident à commettre leurs méfaits ailleurs, à un autre moment, par une autre méthode ou à l'endroit d'une autre cible¹⁸⁵. A ce sujet, les évaluations anglo-saxonnes ne sont pas unanimes¹⁸⁶. Certains chercheurs considèrent que ce déplacement n'est pas systématique, qu'il n'est jamais complet lorsqu'il est détecté¹⁸⁷. Il serait possible de le réduire par un principe de saturation, c'est-à-dire par la protection d'un nombre important de cibles¹⁸⁸. Les délinquants n'auraient en effet ni la détermination ni la persévérance suffisante pour passer des heures à chercher une cible à leur convenance¹⁸⁹. Ces auteurs évoquent un processus de diffusion des bénéfices d'une mesure situationnelle du secteur protégé vers un secteur non protégé, d'un type de délit vers un autre délit¹⁹⁰. D'autres admettent au contraire l'hypothèse d'un déplacement, les délinquants opérant ailleurs ou autrement¹⁹¹. Dans des entretiens réalisés par DITTON et SHORT en 1998, la plupart des délinquants interrogés ont affirmé que la vidéosurveillance avait bien eu un impact sur leurs comportements¹⁹². S'ils ont agi avec plus de prudence, ils n'ont pas renoncé à commettre des délits¹⁹³. Les délinquants les plus déterminés sont peu dissuadés par la vidéosurveillance. Ils cherchent à percer les forces et les faiblesses des dispositifs, commettent leurs infractions dans les rues adjacentes ou interviennent dans les angles morts¹⁹⁴. L'argument du déplacement vaut pour la plupart des outils de prévention situationnelle. Dans les années 1970 à New York, la suppression de la vente de tickets par les chauffeurs d'autobus s'est traduite par une baisse radicale des braquages. En contrepartie, leur fréquence a augmenté dans le métro¹⁹⁵. Dans les années 1960 en Angleterre, les vols de voitures neuves ont diminué suite à l'installation d'antivol, mais au détriment des voitures plus anciennes et non protégées¹⁹⁶. En France, les programmes de prévention des tags engagés par la S.N.C.F., qui s'est notamment appuyée sur

¹⁸² GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, op. cit., p. 117 et s.

¹⁸³ BOULLIER D., "La vidéosurveillance à la RATP : un maillon controversé de la chaîne de production de sécurité", op. cit.

¹⁸⁴ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 174.

¹⁸⁵ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 48.

¹⁸⁶ HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", op. cit.

¹⁸⁷ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 49 et s. ; CLARKE R.V., "Les technologies de la prévention situationnelle", op. cit. ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 247 et s. ; SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", op. cit. ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", op. cit.

¹⁸⁸ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 50.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 50 et s. ; CLARKE R.V., "Les technologies de la prévention situationnelle", op. cit. ; FILLIEULE R., *Sociologie de la délinquance*, op. cit., p. 251.

¹⁹¹ SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", op. cit. ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", op. cit. ; CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 49.

¹⁹² HEILMANN E., "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", op. cit. ; CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", op. cit.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ CUSSON M., "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", op. cit. ; GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, op. cit., p. 5.

¹⁹⁵ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 49.

¹⁹⁶ *Ibid.*

l'installation de matériels plus résistants, ont donné lieu à des stratégies de contournement et de surenchère¹⁹⁷. Les auteurs de dégradations substituent aux feutres et aux bombes de peinture des pointes dures ou des jets acides. Les réponses techniques et réactives supposent donc une progression constante des moyens humains et financiers¹⁹⁸. Les dispositifs de vidéosurveillance et de protection (serrures, alarmes, etc.) entraînent parfois des effets secondaires négatifs conduisant à une augmentation de la violence¹⁹⁹. Hormis les petits délinquants occasionnels qui commettent des vols et qui sont peu enclins à agresser les victimes pour parvenir à leurs fins, les délinquants moins scrupuleux sont tentés d'agir plus rapidement, d'augmenter leurs efforts et leurs prises de risque. Le développement des antivols dans les voitures ne serait donc pas étranger à la progression des vols avec violence²⁰⁰.

B. Des effets contre-productifs

625. Une sécurité à deux vitesses ? Les critiques les plus fréquentes adressées à la prévention situationnelle dénoncent les privilèges de ceux, particuliers et collectivités locales, qui disposent des moyens financiers nécessaires pour assurer leur sécurité. Une politique focalisée sur les ressources du marché risque d'accroître le clivage entre ceux qui ont les moyens de se payer une bonne sécurité et les autres²⁰¹. S'agissant des particuliers, les prestations de sécurité privée sont en réalité peu adaptées. La plupart n'ont pas les moyens de rémunérer des prestations de main d'œuvre. Ils n'ont donc pas accès à la surveillance humaine et sont réduits à l'achat d'une « quincaillerie » bas de gamme à l'efficacité incertaine²⁰². L'équipement des clients les plus aisés se fait au détriment des populations les plus pauvres lorsque la prévention situationnelle encourage un déplacement des prédations vers les cibles les moins protégées²⁰³. Certes, les logements sociaux sont de plus en plus équipés en technologies de sécurité, mais la plupart des frais occasionnés par la sécurisation des espaces sont reportés sur les résidents²⁰⁴. Bien qu'aucune évaluation chiffrée ne soit disponible, la facture des installations de télésurveillance ou de vidéosurveillance est généralement très lourde. En Angleterre, le gouvernement a dépensé de 1999 à 2001 près de 170 millions de Livres pour les dispositifs de vidéosurveillance, soit les trois quarts des dépenses du Home Office en matière de prévention²⁰⁵. A titre d'exemple, la mairie de Saint-Herblain a dû investir, pour la surveillance de ses 80 bâtiments publics, un budget d'investissement de plus d'un million d'euros. Elle y consacre chaque année plus de 230 000 € de budget de fonctionnement. Ces budgets grèvent les autres postes de dépense des municipalités. Ces investissements risquent alors d'opérer au détriment d'autres formes de prévention,

¹⁹⁷ ANDRE P., "Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 85-113.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ MARX G., "Technologies de sécurité et société", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 9-15.

²⁰⁰ CLARKE R.V., "Les technologies de la prévention situationnelle", *op. cit.* ; SZABO D., "La prévention : concepts et stratégie", *op. cit.* ; BERKMOES H., BOURDOUX G.-L., "La prévention de la criminalité", *op. cit.* ; BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, *op. cit.*, p. 167.

²⁰¹ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 174.

²⁰² *Ibid.*, p. 166 et s.

²⁰³ *Ibid.*, p. 174.

²⁰⁴ PEYRAT D., *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, *op. cit.*, p. 62.

²⁰⁵ WELSH B. C., FARRINGTON D.P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, *op. cit.*, p. 44.

notamment de prévention sociale. Au regard de son coût, la vidéosurveillance ne semble pourtant pas plus efficace²⁰⁶.

626. Les risques d'atteintes aux libertés publiques. Si ceux qui évoquent l'émergence d'une « *société de sécurité maximale* »²⁰⁷ ou, à la manière de G. DELEUZE, d'une « *société de contrôle* », surestiment certainement l'efficacité de la vidéosurveillance, il n'en reste pas moins que ces dispositifs sont potentiellement attentatoires aux libertés publiques. Certes, les réglementations adoptées depuis la seconde moitié des années 1990 offrent aux vidéosurveillés quelques garanties. Une nouvelle fois, le droit à la sécurité semble pourtant l'emporter sur le droit à la sûreté. « *Il est manifeste que dans cette lutte entre la promotion de la sécurité et la défense des libertés individuelles, le législateur se montre toujours plus bavard au sujet de l'organisation du premier objectif que du second, quand il n'est pas intarissable sur les restrictions à la mise en œuvre réelle de l'exercice des libertés* »²⁰⁸. Si la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme vient de renforcer le contrôle des commissions départementales sur les dispositifs de vidéosurveillance, leurs pouvoirs restent somme toute modestes. Ces dernières ne peuvent qu'émettre des recommandations et proposer de suspendre les dispositifs en cas d'« *usage anormal ou non conforme à leur autorisation* »²⁰⁹. Les représentants de l'Etat dans le département et le préfet de police à Paris pourront, « *lorsque l'urgence et l'exposition particulière à un risque d'acte de terrorisme le requièrent* », autoriser provisoirement, pour une durée de quatre mois, l'installation de systèmes de vidéosurveillance sans leur avis préalable. Une fois ces dispositifs installés, il est peu probable que les préfets reviennent sur leur décision en cas d'avis défavorable. Les contrôles sur les activités privées de surveillance sont tout aussi sommaires²¹⁰.

Le risque d'atteinte aux libertés publiques est d'autant plus problématique lorsque la vidéosurveillance alimente des pratiques discriminatoires. A l'occasion du projet *Urbaneye* visant à évaluer l'impact de la vidéosurveillance dans les lieux ouverts au public en Europe (Autriche, Hongrie, Allemagne, Angleterre, Norvège, Danemark, Espagne), L. HEMPEL et E. TÖPFER ont démontré que les opérateurs des systèmes de vidéosurveillance focalisent, consciemment ou non, leur attention sur certaines franges de la population perçues comme déviantes ou potentiellement délinquantes. En réalité, la vidéosurveillance ne cherche pas simplement à réduire le sentiment d'insécurité et la criminalité. Elle vise au moins autant à surveiller et à éloigner, surtout dans les quartiers du commerce et des affaires, des personnes considérées comme nuisibles : les jeunes qui traînent dans la rue, les ivrognes et les toxicomanes²¹¹. La même logique ressort des dispositifs de surveillance humaine et de prévention par l'aménagement urbain. Parfois, policiers municipaux et agents privés de surveillance sont officieusement chargés d'éloigner les marginaux du centre des villes. La suppression des bancs, des murets et autres lieux propices au stationnement vise à les dissuader de s'y installer. Si les Français

²⁰⁶ BOERS D. K., "Crime, peur du crime et mise en œuvre du contrôle de la criminalité à la lumière des études réalisées sur les victimes et d'autres travaux empiriques", 22^e Conférence de recherches criminologiques, Comité européen pour les problèmes criminels, 24-26 novembre 2003.

²⁰⁷ MARX G.T., "La société de sécurité maximale", *op. cit.*

²⁰⁸ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, *op. cit.*, p. 124 et s.

²⁰⁹ Décret n°2006-929 du 28 juillet 2006 relatif à la vidéosurveillance et modifiant le décret n°96-926 du 17 octobre 1006, *J.O.* n°174 du 29 juillet 2006, p. 11298 et s.

²¹⁰ *Supra* n°277.

²¹¹ BOERS D. K., "Crime, peur du crime et mise en œuvre du contrôle de la criminalité à la lumière des études réalisées sur les victimes et d'autres travaux empiriques", *op. cit.*

s'accordent pour accepter ces nouveaux outils de prévention supposés neutres, ils éludent donc un fait d'importance. Les moyens, autant que les fins, présentent une dimension morale²¹².

627. Les coûts sociaux de la prévention situationnelle. La question des coûts sociaux engendrés par l'utilisation des dispositifs de sécurisation est rarement soulevée²¹³. En refusant de prendre en compte l'étiologie de la criminalité²¹⁴, en suscitant un conformisme d'apparence plutôt qu'une intériorisation des interdits, la prévention situationnelle n'offre bien souvent qu'une solution à courte vue. « *Ce qui prime, c'est la capacité environnementale immédiate à empêcher ou dissuader le passage à l'acte et non l'investissement sur les individus afin qu'ils deviennent d'eux-mêmes leur propre censeur* »²¹⁵. Ces réponses, qui sont conçues comme des parades, suscitent pourtant surenchères et contournements lorsque les auteurs des comportements incriminés ne sont pas accompagnés pour modifier leurs systèmes de valeurs. L'exemple de la lutte contre les tags est éclairant. Certains taggeurs perçoivent ces inscriptions comme une appropriation légitime d'espaces publics à libérer d'institutions hostiles aux jeunes et à « *l'art non officiel* », la répression venant confirmer ce fantasme de guérilla²¹⁶. L'interdit offre également une dimension ludique de défi²¹⁷. A défaut de traiter ces mécanismes d'auto-légitimation, les barrières physiques, les réponses techniques et réactives ne sont d'aucune efficacité²¹⁸.

Alors que la restauration du lien social revient comme une antienne dans les programmes de prévention, l'approche situationnelle contribue à désagréger ce lien plutôt qu'à le renforcer. A l'image de ce qui a été dit au sujet des agents de médiation, avec la présence de caméras de vidéosurveillance, la population ne se sent plus tenue d'intervenir pour aider une personne ou réagir à une incivilité. Les nouveaux aménagements urbains qui ont pour ambition implicite d'empêcher tout stationnement prolongé des marginaux dans le centre des villes empêchent au final l'ensemble des habitants de s'approprier la ville, de disposer de lieux favorisant les rencontres et les échanges²¹⁹. A l'opposé, la ville de Barcelone, qui ne connaît pas moins de problèmes de délinquance que les grandes agglomérations françaises, privilégie des aménagements urbains qui facilitent la restauration du lien social (bancs et chaises disposés en centre-ville, qui plus est amovibles, etc.)²²⁰. On mesure bien dès lors les effets négatifs de cette « *technicisation* » de l'urbanisme et de l'architecture comme outils de sécurisation²²¹. Le modèle situationnel contrecarre tout autant les tentatives pour réintroduire des liens de proximité entre la population et les services publics. Alors que les outils technologiques ne remplacent pas la surveillance humaine, les institutions qui utilisent ces procédés y voient un moyen de réduire leurs coûts de main d'œuvre. La police s'appuie sur les dispositifs de vidéosurveillance pour justifier son absence et désertier les rues²²². A

²¹² MARX G.T., "La société de sécurité maximale", *op. cit.*

²¹³ LEVAN V., "Sécurisation des quartiers « sensibles » : l'inéluctable ascension de la prévention situationnelle ?", *op. cit.*

²¹⁴ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, *op. cit.*, p. 32.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 148.

²¹⁶ ANDRE P., "Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la sécurité", *op. cit.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ DEVISME L., "Populations à la rue et mobilier urbain", *op. cit.*

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ LANDAUER P., DELHOME D., *Espace et sécurité dans les quartiers d'habitat social*, *op. cit.*, p. 13.

²²² ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, *op. cit.*, p. 175.

l'identique, l'installation de caméras de vidéosurveillance est perçue par certains chefs d'établissements scolaires comme un moyen de diminuer le nombre de surveillants²²³. A l'opposé d'une démarche de proximité, « *l'illusion technique feint sans y parvenir d'abolir les effets de la disparition du personnel de proximité et de l'affaïssement de la surveillance privée* »²²⁴.

Plus subtilement, et malgré les présupposés que véhicule le sens commun, l'approche situationnelle risque de jouer contre la restauration du sentiment de sécurité. Par leur simple existence, les dispositifs visibles de prévention rappellent qu'il y a danger²²⁵. La perception de la déviance est alors dissociée d'une expérience directe ou indirecte²²⁶. Les nouvelles technologies de contrôle et les programmes d'information du public sur les précautions à prendre risquent d'alimenter un climat de suspicion et partant le sentiment d'insécurité. « *Si la peur provoque la précaution, la précaution provoque plus de peur et amène davantage l'individu vers son atomisation sécuritaire* »²²⁷. L'émergence d'une « *société forteresse* »²²⁸, ou plutôt de micro-sociétés forteresses réservées aux plus aisés, constitue dès lors une dérive tout à fait plausible. A l'image des fameuses « *Gated communities* » américaines qui abritent quelque huit millions de personnes, l'« *autoenfermement résidentiel* » connaît une progression rapide sur le continent européen²²⁹. En France, ce mode d'habitat se développe surtout dans le Sud (Toulouse, Côte d'Azur), dans les régions de Dijon et de Paris²³⁰. De plus en plus, les promoteurs immobiliers usent de la rhétorique sécuritaire pour vendre leurs logements. Ils construisent des complexes résidentiels fermés ou équipés de tous les dispositifs de sécurisation disponibles sur le marché privé de la sécurité²³¹. Au regard de ces différents éléments, la prévention situationnelle ne semble pas offrir de plus-value par rapport à la prévention sociale. Si les gouvernants sont peu sensibles à ces arguments, c'est qu'ils appréhendent cette nouvelle approche non pas comme un outil préventif, mais comme un moyen de renforcer leur légitimité et l'efficacité répressive de l'Etat.

²²³ HEILMANN E., "La vidéosurveillance à l'école : du maintien de l'ordre à l'autodiscipline ", in ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (dir.), *Les risques urbains*, op. cit., pp. 231-240.

²²⁴ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 174.

²²⁵ LIANOS M., DOUGLAS M., "Danger et régression du contrôle social : des valeurs au processus", *Déviance et Société*, vol. 25, n°2, 2001, pp. 147-164.

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ LIANOS M., *Le nouveau contrôle social. Toile institutionnelle, normative et lien social*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 165.

²²⁸ SINA F., *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes*, op. cit., p. 32.

²²⁹ BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F., *Ville fermée, ville surveillée*, op. cit., p. 23 et s.

²³⁰ *Ibid.*, p. 32 et s.

²³¹ *Ibid.*, p. 69.

§4- Une instrumentalisation politique et policière de la prévention situationnelle

628. Un outil de légitimation de la puissance publique. Une étude plus approfondie des mécanismes qui expliquent la consécration des techniques de prévention situationnelle montre que les pouvoirs publics cherchent à en tirer parti d'un point de vue électoral (A). Au-delà, ils placent les technologies de sécurité au service de l'efficacité policière (B).

A. Une instrumentalisation politique

629. Une instrumentalisation électorale. A la différence de la prévention sociale et de la répression, les coûts et les bénéfices de la prévention situationnelle ne suscitent guère de débats²³². L'emprise de la vidéosurveillance est devenue tellement prégnante et admise collectivement que la question politique de la surveillance par l'image ne se pose plus²³³. Si de nombreux « *militants de la liberté* »²³⁴ dénoncent l'emprise oppressive des nouvelles technologies de surveillance, ils disposent de peu d'appuis au sein de la population. Les catégories les plus pauvres, souvent les plus contrôlées, n'ont pas nécessairement conscience de leurs effets positifs ou nocifs²³⁵. Ils trouvent peu d'« *alliés chez des catégories de populations confiantes et optimistes en matière de sécurité, constituées d'« auto-surveillés volontaires » adhérant aux vertus de la domotique et de toutes les technologies de pointe présentées comme facilitant la vie et la communication sociale, et peu préoccupées de voir que leur composante « sécuritaire » pourrait se retourner contre elles* »²³⁶. Bien souvent, l'individu moyen pense que seuls les délinquants ont à craindre la technologie intrusive, que ceux qui n'ont rien fait de mal n'ont rien à cacher²³⁷. « *Totalement désincarnée et parée d'une neutralité scientifique* »²³⁸, la prévention situationnelle ne suscite plus de débat idéologique en France.

Du côté des pouvoirs publics, elle présente donc des atouts certains au plan électoral. Elle ne trouble pas l'action politique locale par des questionnements plus profonds et plus dérangeants sur l'ensemble des dysfonctionnements socio-économiques²³⁹. Apeurés à l'idée d'être taxés de laxisme, les élus l'utilisent pour mettre en avant leur action en direction non plus des délinquants mais des victimes potentielles qu'il faut protéger. Cette stratégie de prévention défensive leur permet de donner un signal fort à leurs administrés, de produire un effet psychologique sur la population en lui montrant qu'ils

²³² OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 131 ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 172 et s.

²³³ PECAUD D., *L'impact de la vidéosurveillance dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, I.H.E.S.I., coll. Etudes et recherches, 2002 ; DARD P., "Télésurveillance et gestion de l'habitat public", in ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (dir.), *Les risques urbains*, op. cit.

²³⁴ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 124 et s.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*, p. 154.

²³⁷ MARX G.T., "La société de sécurité maximale", op. cit.

²³⁸ DE CALAN J., "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", op. cit. ; MARX G.T., "La société de sécurité maximale", op. cit. ; ROCHE S., *Sociologie politique de l'insécurité*, op. cit., p. 179.

²³⁹ DE CALAN J., "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", op. cit.

agissent, qu'ils apportent à court terme des réponses au problème de l'insécurité²⁴⁰. Parce que la prévention situationnelle a l'avantage d'être visible, claire et « moderne », elle entre facilement dans le registre des effets d'annonce et des discours politiques forts à l'encontre de l'insécurité²⁴¹. Puisqu'il suffit d'installer des verrous, des alarmes ou des caméras, elle est plus simple à mettre en œuvre que la prévention sociale²⁴². Ses effets immédiats sont en outre plus faciles à mesurer²⁴³. Au plan local, certains maires n'hésitent donc plus à afficher leurs programmes de vidéosurveillance comme vitrine de l'action municipale en matière de lutte contre la délinquance²⁴⁴. « *Tout ce passe comme si les utilisations de ce dispositif obéissaient plus à un effet de mode départageant les villes qui feraient « quelque chose » pour la sécurité de celles qui ne feraient rien de bien original* »²⁴⁵. Au-delà, la prévention situationnelle contribue à renforcer l'efficacité répressive de l'Etat.

B. Une instrumentalisation policière

630. Un outil pour pallier l'affaîsissement du contrôle social informel. C'est au sujet de la multiplication des services privés et municipaux de sécurité que se pose le plus pertinemment la question d'un éventuel désengagement de l'Etat. En réalité, plusieurs constats invalident cette hypothèse. En premier lieu, ces participations extérieures pallient davantage l'affaîsissement des régulations sociétales qu'elles ne viennent concurrencer directement l'Etat. Il s'agit d'instituer des dispositifs intermédiaires pour exercer un contrôle social qui n'est plus effectué spontanément. Les policiers municipaux, les agents de médiation, les ressources et les technologies de la sécurité privée tendent à remplacer les régulations communautaires d'antan. La prévention situationnelle se déploie pour contrecarrer les conséquences de la régression des possibilités d'auto-surveillance, régression alimentée par l'appauvrissement des relations sociales et le relâchement des liens de proximité. A la surveillance discrète et permanente du voisinage succède un ensemble de dispositifs qui s'appuie sur la technologie ou la visibilité de personnels pour exercer un contrôle social d'un type renouvelé.

631. Des outils au service de l'efficacité policière. En légitimant les politiques municipales de tranquillité publique et l'action des sociétés de sécurité privée, l'Etat canalise et diffuse un modèle préventif qui participe en réalité au plein exercice de ses missions répressives. En lieu et place des appuis que lui concédait une société vicinale, les acteurs de la prévention situationnelle participent à l'accroissement de la répression. Loin d'être

²⁴⁰ BUFFAT J.-P., LE GOFF T., "Quand les maires s'en remettent aux experts", *op. cit.* ; LE GOFF T., "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain", *op. cit.* Parfois, les enjeux de sécurité ne sont pas seuls à expliquer l'implantation de caméras de vidéosurveillance. Ainsi la rue Emile Zola à Lyon, réputée pour son commerce de luxe, a été équipée à la demande d'une association de commerçants, non parce qu'elle est particulièrement criminogène mais parce que ce type de commerce représente un atout dans le processus de valorisation de la ville. BETIN C., MARTINAIS E., RENARD M.-C., "Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon", *Déviance et Société*, vol. 27, n°1, pp. 3-24.

²⁴¹ FERRET J., MOUHANNA C., "Vers un nouveau populisme punitif ?", in FERRET J., MOUHANNA C. (dir.), *Peurs sur les villes*, *op. cit.*

²⁴² DE CALAN J., "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", *op. cit.*

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ LE GOFF T., *Le maire garant de la tranquillité publique*, *op. cit.*, p. 244.

²⁴⁵ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, *op. cit.*, p. 131.

une véritable alternative à la répression, la première entretient des rapports de complémentarité avec la seconde²⁴⁶. Le renforcement des systèmes de contrôle d'accès retarde la commission du délit et laisse davantage de temps à la police pour intervenir²⁴⁷. Les polices publiques s'appuient sur les prouesses supposées de la vidéosurveillance pour faciliter la détection des transgressions et l'identification des coupables²⁴⁸. En améliorant les taux d'élucidation et d'arrestation des forces de l'ordre, les stratégies de prévention situationnelle rendent les peines plus probables²⁴⁹. Les policiers municipaux et les agents de sécurité sont quant à eux une source appréciable d'informations pour la police²⁵⁰. Dans leur ensemble, les politiques municipales de tranquillité publique et les dispositifs de surveillance privée permettent à l'Etat de reprendre pied et de réinvestir des territoires qui échappaient à son contrôle, sans qu'il soit nécessaire de multiplier à l'infini les personnels de la police et de la gendarmerie nationales.

632. Un modèle préventif permettant à l'Etat de se recentrer sur le cœur de ses missions régaliennes. Par ce biais, il lui est possible de se délester de charges qu'il considère comme « indues » sur tout un corps de nouveaux professionnels de la sécurité : policiers municipaux, agents de sécurité, agents de médiation, etc. La loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure prévoit ainsi de développer les dispositifs de vidéosurveillance et de recourir aux services de sécurité privée pour « *réduire les charges dues aux gardes statiques* ». Les nouveaux agents de sécurité, qu'ils soient municipaux ou privés, occupent les volets de l'activité policière délaissés par les forces de l'ordre comme la surveillance et la présence dans les quartiers résidentiels, l'intervention sur les troubles mineurs et les désordres de voisinage, le contact direct avec la population aux abords des écoles, dans les parcs et les espaces verts, les centres villes, les zones commerciales²⁵¹. Ils occupent le terrain et assurent de ce fait la visibilité des politiques de sécurité²⁵². Même s'il reste implicite, un partage des tâches opère au fur et à mesure. L'Etat se charge du domaine de l'insécurité objective (la sécurité) quand les collectivités locales agissent contre le sentiment d'insécurité et les incivilités qui y sont associées (la tranquillité publique)²⁵³. En se déchargeant d'une partie de leurs compétences, les forces de police se concentrent sur leurs missions traditionnelles d'investigation et d'interpellation. L'appoint de personnels municipaux en tenue sur la voie publique leur permet de garder des effectifs disponibles et d'assurer une présence accrue sur d'autres missions²⁵⁴. Enfin, en contribuant au remplacement des personnels qui assumaient partiellement une fonction de sécurisation (gardiens d'immeuble, poinçonneurs, etc.) par de nouveaux professionnels spécialement recrutés à cet effet, l'Etat récupère, sans en assumer les coûts, les bienfaits symboliques et matériels d'une présence accrue sur le terrain.

²⁴⁶ WYVEKENS A., "Sécurité, solidarité et société civile", in FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZINSKY M. (dir.), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, op. cit.

²⁴⁷ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 42.

²⁴⁸ OCQUETEAU F., *Polices entre Etat et marché*, op. cit., p. 131 ; OCQUETEAU F., HEILMANN E., "Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance", *Droit et Société*, n°36-37, 1997, pp. 331-344.

²⁴⁹ CUSSON M., *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, op. cit., p. 42.

²⁵⁰ FERRET J., GALLARDO F., PURENNE A., "Sécurité routière : le nouveau champ d'action des polices municipales", *Les Cahiers de la sécurité*, n°58, pp. 139-157.

²⁵¹ DIEU F., "Les polices municipales dans les politiques publiques de lutte contre la délinquance", *R.I.C.P.T.*, 2004, n°2, pp. 177-188 ; FERRET J., "Les polices municipales en France. Une perspective socio-politique", op. cit.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ DIEU F., "Les polices municipales dans les politiques publiques de lutte contre la délinquance", op. cit.

²⁵⁴ FERRET J., GALLARDO F., PURENNE A., "Sécurité routière : le nouveau champ d'action des polices municipales", op. cit.

Ce partage des tâches n'implique aucun désengagement de l'Etat. Ces nouveaux professionnels de la discipline disposent d'une autonomie toute relative et sont le plus souvent contraints de subordonner leurs activités aux exigences de la police. Leurs pouvoirs sont résiduels, strictement définis et encadrés par la puissance publique²⁵⁵. Dépourvus de pouvoirs coercitifs, ils doivent compter sur les forces de l'ordre pour asseoir leur propre autorité sur le territoire surveillé. La sécurité privée suppose « *la complicité, au moins tacite, du contrôlé : que le salarié, le client ou l'utilisateur regimbe, qu'il se drapè dans les droits du citoyen et voilà le service de sécurité contraint soit à jeter l'éponge, soit à passer la main aux institutions publiques. Et pour que le système privé de sécurité ne risque pas de flancher devant une rébellion généralisée des assujettis, il lui faut pouvoir raisonnablement compter sur la bonne volonté des agents officiels lorsqu'on fait appel à eux, ce qui suppose souvent de prénégocier les conditions de leur intervention et, parfois, de s'acquitter d'une sorte de billet d'entrée, par exemple en recrutant d'anciens policiers, gendarmes ou pompiers* »²⁵⁶. La situation n'est guère différente pour les policiers municipaux. Simples agents de police judiciaire adjoints, ces fonctionnaires municipaux ont de faibles prérogatives en matière de police judiciaire²⁵⁷. Dans une situation aussi banale que le refus d'un contrevenant de décliner son identité, le Code de procédure pénale dispose qu'ils doivent rendre compte immédiatement à l'officier de police judiciaire territorialement compétent. Lui seul décide de la conduite à tenir. En fonction des priorités du moment ou du volume d'affaires en cours, il peut demander au policier municipal de lui présenter le contrevenant toutes affaires cessantes, comme lui enjoindre de le relâcher sur-le-champ²⁵⁸. Du fait de la parcellisation des prérogatives de police judiciaire, les relations avec l'hôtel de police ou les commissariats représentent pour la police municipale non seulement une nécessité incontournable, mais une entrave potentielle à son activité quotidienne²⁵⁹. En définitive, la prévention situationnelle appelle toujours la répression à son secours. Bien exercée, elle conforte un système pénal fort et efficace.

²⁵⁵ *Supra* n°253.

²⁵⁶ ROBERT P., *Le citoyen, le crime et l'Etat*, op. cit., p. 155.

²⁵⁷ FERRET J., GALLARDO F., PURENNE A., "Sécurité routière : le nouveau champ d'action des polices municipales", op. cit.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ *Ibid.*

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

633. Conclusion. La délégation des questions de prévention au ministre de l'Intérieur, le déploiement de nouveaux professionnels chargés implicitement ou explicitement d'une fonction de dissuasion et la généralisation des technologies situationnelles démontrent que la singularité du modèle français de prévention atteint son terme. Ce bouleversement ne s'explique pas par les résultats prometteurs de tels programmes, qui sont supposés bien plus que démontrés. A l'instar des mutations qui affectent les politiques pénales, il manifeste la renonciation à amender l'homme au profit d'une gestion apolitique de la sécurité. Puisant ses racines dans la crispation sécuritaire, il représente la marque d'une société incapable d'envisager l'efficacité de la prévention autrement qu'à l'aune de son impact sur la répression pénale et la sécurisation des espaces. Au lieu de promouvoir une intériorisation des interdits et une intégration consentie des normes sociales, les acteurs de prévention sont appelés à concourir au recentrage de l'Etat sur ses fonctions régaliennes et à participer à leur plein exercice. La prévention ne vise plus seulement à détourner les délinquants potentiels de la criminalité mais à restaurer la crédibilité des institutions publiques, ou plutôt de leurs représentants politiques. Peu importe la plus-value de ces nouveaux programmes de prévention du moment que leur visibilité est assurée dans le court terme. L'essentiel étant de médiatiser la détermination politique à restaurer un Etat de sécurité, la question de leur efficacité semble plus que jamais secondaire.

CONCLUSION DU TITRE 2

634. Conclusion. Ces observations sur l'évolution des politiques de prévention démontrent que les participations du secteur associatif, des municipalités et du secteur marchand n'augurent nullement un désengagement de l'Etat. Malgré une externalisation toujours plus poussée des dispositifs de prévention, la puissance publique canalise les pratiques préventives pour qu'elles soutiennent son autorité, sa légitimité comme son efficacité. Sur le plan des symboles, la constance des programmes de traitement social de la délinquance pérennise la posture d'un Etat soucieux d'afficher, plus que de concrétiser, l'humanisme social du modèle républicain. L'introduction d'une pédagogie de la responsabilité permet d'en exalter les valeurs et les principes, quelles que soient par ailleurs leurs déclinaisons concrètes. De la sorte, l'Etat espère engranger un surcroît de légitimité et d'autorité. Sur le plan pratique, l'inflexion du référentiel pénal s'accompagne en réalité d'une délégitimation des programmes de prévention axés sur les facteurs étiologiques du crime. Au risque de ne plus produire qu'un conformisme apparent, le modèle français de prévention s'appuie désormais sur les prétendus bénéfices du contrôle et de la dissuasion. L'introduction de programmes de prévention innovants suppose une démonstration préalable de leur contribution à la sécurité immédiate de la population et à l'efficacité répressive de l'Etat ou, plus modestement, à l'invisibilisation des populations problématiques.

A bien des égards, une telle stratégie interroge. Elle se contente de la réaffirmation symbolique de la puissance étatique sans tenir compte de l'adéquation des moyens aux besoins. Certes, les échecs répétés du modèle français de prévention justifient des réformes d'envergure. Faut-il pour autant renoncer à tout traitement social de la délinquance ? La réponse est assurément négative. Les approches préventives les plus efficaces sont des approches intégrées, holistiques, qui visent les facteurs de risque économiques, sociaux, environnementaux, spatiaux, psychologiques, éducatifs ou encore familiaux¹. S'agissant notamment des violences urbaines, une politique de prévention cohérente suppose de résoudre des « *macro-contraintes* » dont l'incidence est de plus en plus marquée : les difficultés sur le marché du travail, la relégation urbaine, l'intégration des minorités². Malgré leurs insuffisances, les programmes de prévention sociale ont permis de réguler et de tempérer les débordements et les manifestations de violence. « *Ceci est loin d'être négligeable. Tout laisse à penser que ces politiques ont contribué à limiter l'enjeu de la territorialisation de la désaffiliation et le glissement vers des situations à l'américaine* »³.

¹ HARDIMAN S., JONES S., MCADAM S., HALLSWORTH S., ALLAIN A., *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés*, Tendances de la Cohésion sociale, n°8, éd. du Conseil de l'Europe, avril 2004, p. 81.

² ROBERT P., "Introduction", in ROBERT P. (dir.), *Les politiques de prévention à l'aune de la recherche*, op. cit., p. 15.

³ BODY-GENDROT S., DUPREZ D., "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", op. cit.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

635. Conclusion. Comment parler de désinvestissement étatique ou de privatisation de l'action publique lorsque la majeure partie des programmes de lutte contre la délinquance vise, à titre principal ou accessoire, à décupler sa puissance punitive et à restaurer son crédit auprès de la population ? Subordonnés aux seules exigences de réaffirmation de l'autorité de l'Etat et de la loi, les programmes de lutte contre la délinquance manifestent une dérive inquiétante vers un modèle autoritaire de politique criminelle. Le « droit à la sécurité » s'impose au détriment des droits de l'homme et alimente une pénalisation à l'extrême. Face à des délinquants présumés rationnels, calculateurs et indifférents aux valeurs promues par l'Etat républicain, la réduction des chiffres de la délinquance exigerait d'étendre la sphère d'influence du système de justice pénale, d'accroître la force intimidante de la sanction et de neutraliser les délinquants les plus dangereux. Les mouvements qui affectent le modèle français de politique criminelle ne se résument pas à cette stratégie d'amplification de l'interventionnisme pénal. Les réformes qui se sont succédées depuis plus de vingt ans traduisent l'ambition légitime des pouvoirs publics de recouvrer la confiance de la population, de soutenir davantage les victimes et d'adapter la réponse pénale aux petites et moyennes infractions qui les affectent particulièrement. Si cette tentative de rénovation qualitative des prestations régaliennes ne peut être mise en doute, elle se voit concurrencée, sinon contredite, par les objectifs de systématisation, d'accélération et de durcissement de la répression pénale.

Ce surinvestissement répressif requérant de lourds investissements dans les champs policier et judiciaire, l'Etat tend à se recentrer sur le cœur de ses missions régaliennes. S'il se contente de concéder quelques prérogatives mineures en matière de répression, un large pan des opérations de prévention est désormais délégué à ses partenaires. Toutefois, ce processus d'externalisation n'est pas la marque de son désengagement. En usant de mécanismes d'incitation et d'injonction, il redessine les contours du modèle français de prévention dans un sens favorable à ses seuls intérêts. Sans renoncer totalement à leur philosophie originelle, appuyée sur les bienfaits escomptés d'un traitement social de la délinquance, les programmes de prévention visent des objectifs quelque peu différents. Les opérations de prévention sociale s'inscrivent dans une dimension plus morale. D'un point de vue symbolique, elles se chargent de rappeler à leurs obligations les adolescents et les familles à « risque ». Elles tentent de régénérer les valeurs et l'autorité d'un Etat républicain présumé vertueux. Subrepticement, elles abandonnent une perspective émancipatrice au profit d'une logique de contrôle social. Cette nouvelle approche stimule un glissement du modèle français de prévention. Les pouvoirs publics attendent des programmes de prévention qu'ils contribuent à l'efficacité du système pénal, du point de vue de la dissuasion comme de la répression. Parce qu'elle offre des réponses visibles, modernes et à court terme, cette stratégie défensive profite de calculs politiques qui espèrent restaurer le crédit des institutions et des gouvernants en restreignant le sentiment d'insécurité de la population, serait-ce au prix d'un contrôle social généralisé et/ou d'une invisibilisation des populations déviantes.

CONCLUSION GENERALE

636. Des mouvements de politique criminelle au service de la reproduction de la prééminence étatique. S'interrogeant sur la place et le rôle de l'Etat dans la conduite de la politique criminelle contemporaine, la présente étude démontre que les processus d'internationalisation, de décentralisation et de privatisation des politiques publiques de lutte contre la délinquance soutiennent son emprise plus qu'ils ne l'amoindrissent. En croisant des stratégies d'externalisation et d'internalisation, l'Etat parvient à conforter, sinon fortifier, son influence. La rhétorique politique s'appuie sur les préceptes de partenariat, de mutualisation des savoir-faire, d'articulation des champs de compétence autour d'une stratégie définie collectivement et au plus près des réalités. Ce qui peut apparaître comme le signe d'une perte de centralité de l'Etat masque un renouvellement des formes de domination étatique. Associée aux mécanismes de régulation traditionnels de type tutélaire ou autoritaire, sa nouvelle posture incitative et pédagogique lui permet d'expérimenter de nouveaux rapports d'autorité avec ses partenaires. Il introduit des mécanismes d'adhésion à sa propre rationalité et un cadre d'action subordonnant leurs activités aux impératifs politiques nationaux. Si la métamorphose des modes de production des politiques publiques de lutte contre la délinquance est incontestable, elle bouleverse les formes de l'action publique sans affecter son leadership dans la conduite de la politique criminelle. Fort de cette position centrale, il entend modéliser le système d'action à son gré et homogénéiser les initiatives locales pour qu'elles répondent à ses exigences et à ses intérêts. Dans un contexte de crispation sécuritaire, l'attention des gouvernants se concentre sur la restauration de l'autorité de l'Etat, elle-même appréhendée sous l'angle de la réaffirmation symbolique des devoirs républicains et de l'amélioration de l'efficacité répressive des institutions régaliennes. Plutôt qu'empiéter sur les prérogatives que l'Etat monopolisait jusqu'alors, les acteurs périphériques contribuent à leur plein exercice. En assurant la plupart des opérations de prévention et quelques tâches subalternes en matière de répression, ils lui permettent de se recentrer sur le cœur de ses missions régaliennes, d'amplifier et d'optimiser l'action du système de justice pénale. Incités à remplacer leurs interventions correctives sur le milieu social et familial par des pratiques préventives inscrites dans une perspective de responsabilisation, d'encadrement, de contrôle et de surveillance, ils concourent aux tentatives de re-légitimation des institutions publiques et de sécurisation des espaces publics, si ce n'est à l'optimisation de la réactivité des agents de répression.

637. D'un modèle de politique criminelle « Etat-société libéral » à un modèle « libéral-autoritaire »¹. Comme par le passé, le modèle français de politique criminelle est indubitablement à dominante étatique. Si l'Etat confie un certain nombre de tâches en matière de répression des infractions, cette délégation est strictement encadrée et se résume à des aspects secondaires de la politique pénale. Les régulations de type sociétal prolifèrent essentiellement dans le champ de la prévention et du traitement des déviations. Malgré l'insuffisance des instruments de protection, les droits de l'homme n'ont sans doute jamais été aussi bien protégés, ce qui conforte sa composante libérale. Faut-il pour autant continuer de le qualifier, à partir de la modélisation effectuée par M. DELMAS-MARTY, de modèle « Etat société-libéral » ? La réponse est assurément négative, la

¹ FOESSEL M., "Légitimation de l'Etat. De l'affaiblissement de l'autorité à la restauration de la puissance", *op. cit.*, p. 248.

recomposition de la substance des politiques de lutte contre la délinquance illustrant l'émergence d'un modèle « *libéral-autoritaire* ». Le droit à la sécurité supplante le droit à la sûreté. Pour dissuader et réprimer les comportements d'écart aux normes stimulant le sentiment d'insécurité, les incriminations et les sanctions pénales se multiplient. Pour systématiser la réaction pénale, les agents de répression disposent de prérogatives élargies, les dispositifs de surveillance se généralisent et les procédures pénales s'accroissent. Pour neutraliser les délinquants, les peines s'allongent et les contrôles au terme de la peine se multiplient. Cet interventionnisme pénal n'est pas sans danger vu le risque de basculement vers un modèle autoritaire de politique criminelle. Les instruments nationaux et internationaux de protection des droits de l'homme apparaissent comme un piètre rempart contre l'amplification des pouvoirs coercitifs de l'Etat, quand ils ne légitiment pas la répression en désamorçant toute critique, en donnant à voir le pouvoir de punir sous un angle protecteur de la personne. Dans un Etat de droit, la répression ne saurait être regardée avec suspicion. Plutôt que de trancher entre les composantes libérale et autoritaire de la politique criminelle française, sans doute vaut-il mieux considérer qu'elles continuent de coexister mais que l'équilibre ainsi produit est de plus en plus instable. Si l'emprise du champ pénal s'étend inconsidérément, il ne faut y voir, à la manière de la « logique du complot », une stratégie étatique délibérée de normalisation des populations inciviles ou déviantes. A bien des égards, ce surinvestissement répressif s'affirme comme un moyen de contenter la demande sociale de sécurité et de pallier l'affaiblissement des processus informels de régulation et de contrôle social. En définitive, les hommes de gouvernement répondent aux exigences de ceux qui les ont élus.

Cela étant, quand l'ambition de satisfaire l'électorat prime sur toute réflexion au sujet de l'efficacité des politiques engagées et de leurs conséquences sur l'exercice des libertés fondamentales, le risque de basculement vers un modèle autoritaire de politique criminelle est plus que plausible. Les réformes à venir montrent que ce surinvestissement répressif n'est qu'à son début. Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance actuellement débattu en témoigne. Annoncé comme une véritable « rupture », thématique chère au ministre de l'Intérieur, on pouvait espérer, ou craindre, que ce plan de prévention transforme considérablement le modèle français de politique criminelle et, partant, amène à réviser certains arguments de la thèse ici développée. Très probablement, et sous réserve des amendements qui seront apportés au texte², il n'en sera rien. Le gouvernement confond amplement la notion de répression et de prévention. Cette dernière se trouve circonscrite à la dissuasion pénale et à la sécurité des victimes potentielles, au contrôle et à la neutralisation des délinquants, notamment mineurs. La plupart des articles introduisent ou durcissent des dispositions pénales³. Le projet renforce

² La commission des Lois a préconisé le retrait des dispositions durcissant la répression des auteurs de violences conjugales. Elle s'est appuyée sur la récente réforme du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple. Elle a considéré que les niveaux de sanction actuellement prévus étaient suffisants et rarement prononcés dans les faits. La commission des Lois a amendé les dispositions relatives au secret partagé pour le limiter aux personnes soumises au secret professionnel, subordonner la transmission au maire à l'accord de l'auteur de l'information et à l'information préalable des intéressés. LECERF J.-R., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration général sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, op. cit. Avec la commission des Affaires sociales, elle a réclamé une restriction des possibilités de comparution immédiate des mineurs de plus de seize ans (exigence d'une enquête de personnalité antérieure de 12 mois et non de 18 mois). ABOUT N., *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, op. cit., op. cit., p. 17 et 33 et s.

³ Le projet de loi allonge les peines en matière de violences conjugales, de propositions sexuelles à un mineur de quinze ans par le biais d'internet ou les provocations à la consommation de produits stupéfiants aux abords des écoles, d'atteintes au domaine ferroviaire. Il allonge la durée de réhabilitation pour les récidivistes. Il étend les dispositions du suivi socio-judiciaire aux auteurs de violences conjugales. Le fait de commettre des violences ou des agressions sexuelles sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants deviendrait une circonstance aggravante, etc.

les pouvoirs de la police pour lutter contre les échanges électroniques visant la commission d'infractions sexuelles sur mineurs, en matière d'infraction d'acquisition, d'offre ou de cession de produits stupéfiants (nom d'emprunt, « coups d'achat », etc.). Au risque d'alimenter la confusion entre troubles psychiatriques et délinquance, il autorise la constitution d'un fichier en matière d'hospitalisation d'office et un contrôle des sorties à l'essai. Il renforce la répression à l'encontre des mineurs en instaurant une véritable comparution immédiate pour les adolescents de plus de seize ans, en autorisant les mesures de composition pénale dès treize ans ou un placement au titre des sanctions éducatives. S'agissant de la prévention extra-pénale, le projet de loi confirme et conforte l'hypothèse d'un glissement du modèle français de prévention au profit de programmes situationnels et de responsabilisation des mineurs et des familles. Ses dispositions sont essentiellement axées sur le rappel des règles et valeurs républicaines, sur le contrôle et la surveillance, sur l'échange d'informations entre professionnels. Les premières prises de position des candidats à la candidature pour l'élection présidentielle de 2007, qu'ils soient de gauche ou de droite, laissent présager de futures réformes allant dans le sens d'une sur-pénalisation (réforme de l'ordonnance de 1945, peines planchers, placement des mineurs délinquants auprès de militaires, etc.). Les décisions qui seront rendues par les juridictions nationales, le Conseil constitutionnel et éventuellement la Cour européenne des droits de l'homme au sujet des réformes à venir donneront la vraie mesure de l'influence des instruments de protection des droits fondamentaux.

638. Des mouvements de politique criminelle préjudiciables aux efforts de coproduction de la sécurité. Il est à craindre que ce glissement progressif vers un modèle autoritaire de politique criminelle opère au détriment de la logique partenariale. Les appels à un durcissement de la répression confortent les agents des administrations régaliennes dans l'idée qu'ils sont les seuls responsables, sinon les seuls compétents, pour enrayer l'insécurité. La concertation serait utile aux autres, appelés à comprendre et relayer leur action, mais pas pour eux-mêmes, hormis d'un point de vue informationnel. Plus encore, la pression sécuritaire tend à transformer les institutions policières et judiciaires en concurrents, voire en opposants. Puisque le sens commun soutient que la réduction de la délinquance dépend uniquement d'une répression efficace, la montée des violences est perçue comme la conséquence de défaillances des maillons de la chaîne pénale. Les résultats obtenus depuis cinq ans n'étant pas à la hauteur des promesses gouvernementales, justice et police se renvoient dos à dos la responsabilité de cet échec. Du côté des acteurs de prévention, les réticences des travailleurs sociaux risquent de se cristalliser face à des dispositifs partenariaux qu'ils appréhendent comme des outils de répression indifférents aux questions sociales. Cette peur d'être instrumentalisés par les institutions régaliennes pour servir, grâce aux informations qu'ils détiennent, l'alimentation de la chaîne pénale, exacerbe leurs positions de retrait. A terme, il n'est pas improbable que la concertation se résume aux questions de répression et de sécurité, à l'exclusion de toute réflexion sur la prévention sociale. En toute hypothèse, les rivalités institutionnelles, les positions défensives et les implications *a minima* dans les dispositifs partenariaux ont de beaux jours devant elles.

639. Une stratégie contestable. Tout au long de cette recherche, la sur-détermination du processus de réforme de la politique criminelle française par des dimensions idéologiques est apparue clairement. Alors que les gouvernants insistent sur la corrélation entre délinquance subie et sentiment d'insécurité, tout se passe comme s'ils entendaient restreindre l'essentiel de l'action politique et publique à la composante subjective du second. L'essentiel serait de contenter, du moins en apparence, la demande sociale d'ordre, de donner un signal fort aux électeurs en leur démontrant qu'ils agissent, qu'ils apportent à court terme des réponses au problème de l'insécurité. A cet effet, ils consacrent comme seul remède à l'insécurité un Etat fort et protecteur, républicain dans les symboles, autoritaire dans les formes. Est-ce à terme une stratégie efficace pour réduire les chiffres de la délinquance ? On peut en douter. Sur bien des sujets, l'effervescence législative se nourrit de simples effets d'affichage destinés à rassurer l'opinion publique, à diffuser, par le biais de réponses fermes et spectaculaires, une « *illusion de sécurité* »⁴. Si l'actuel ministre de l'Intérieur se plaît à certifier une décrue de la délinquance, celle-ci ne concerne que les infractions contre les biens, sans que l'on puisse attribuer précisément cette réussite à une meilleure efficacité répressive, à un effet de seuil ou au développement des moyens de protection. Les violences ne cessent de croître, ce qui suffit à relativiser les bienfaits du décuplement de la puissance punitive de l'Etat. Cette confiance populaire exagérée dans les vertus du système de justice pénale mésestime plusieurs éléments. L'absence de résultat de la sévérité des peines et les effets nocifs des politiques de neutralisation ne sont plus à démontrer. Les déploiements de force dans les quartiers sensibles stimulent les rapports d'opposition entre la police et les groupes de jeunes. Ils favorisent l'émergence des dérives ethniques, identitaires ou religieuses que l'Etat prétend pourtant combattre. Les violences urbaines de novembre 2005 sont une illustration flagrante de cet échec de la répression. Certes, les mouvements de la politique criminelle contemporaine ne peuvent être résumés à cette approche autoritaire. La diversification des peines et des alternatives aux poursuites manifeste l'éclosion d'une nouvelle forme de justice, plus douce, plus humaine, plus adaptée. Si ces nouvelles réponses pénales présentent des potentialités certaines, leurs dimensions pédagogiques et communautaires se trouvent trop souvent concurrencées par une logique quantitative de gestion des flux. Principalement chargées d'assurer la visibilité de l'action judiciaire, de renforcer la certitude et la célérité des peines, elles ne permettent pas au modèle restauratif de produire tous ses effets. Au-delà, en multipliant les occasions de jugement pénal des petites infractions, elles détournent ces comportements de toute autre forme de traitement. Une approche pénale supplantant l'approche sociétale traditionnelle, la société civile, les administrations non régaliennes et les institutions parapubliques sont tentées de se décharger du traitement des comportements déviants sur les institutions policières et judiciaires. Cette externalisation leur permet de ne pas aborder de front la question de leur éventuelle responsabilité dans la production des désordres et de ne pas remettre en cause leurs dysfonctionnements internes.

Au final, la société civile et les institutions non régaliennes risquent de compter chaque jour davantage sur la pénalisation et sur les dispositifs de surveillance technologiques et humains pour régler des déviances ou des conflits qu'elles auraient pourtant la capacité de régler en leur sein, de ne plus réfléchir sur la manière de répondre, en amont de la commission des infractions, aux questions posées par la difficulté du vivre ensemble. En contradiction avec les objectifs affichés de restauration du lien social, la recomposition

⁴ BARATTA A., "Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal", *op. cit.* ; VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *op. cit.*

des programmes de lutte contre la délinquance contribue, par ses coûts sociaux, à le désagréger. Les discours politiques les plus offensifs, ceux qui revendiquent une « tolérance zéro », stigmatisent les auteurs de comportements déviants ostensibles sur l'espace public (jeunes des « banlieues », étrangers, S.D.F., prostituées), au risque d'attiser une logique du « bouc émissaire » renforçant la peur qu'ils inspirent à la population. Les dispositifs de prévention situationnelle rappellent par leur simple existence qu'il y a danger, sans que cette perception ne soit toujours confirmée par l'expérience. La stigmatisation des populations problématiques, les nouvelles technologies de contrôle et les programmes d'information du public sur les précautions à prendre alimentent un climat de suspicion et partant le sentiment d'insécurité. De fait, si la population se déclare satisfaite de la politique menée depuis 2002 et si l'enjeu de la sécurité n'est plus sa principale priorité, les évaluations du sentiment d'insécurité démontrent qu'il est loin de régresser. Plus globalement, la présence de caméras, d'agents privés de sécurité ou de médiateurs sociaux tonifie l'individualisme ambiant d'une population qui se sent de moins en moins tenue d'intervenir pour aider une personne ou réagir à une incivilité. Dirigée vers un évitement des contacts et des frictions sur l'espace public, la prolifération des aménagements urbains à vocation sécurisante interdit toute appropriation des centres urbains par leurs habitants et limite les occasions d'échanges et de rencontres.

L'attention des pouvoirs publics, des médias et de l'opinion publique se concentrant sur les comportements des jeunes des quartiers sensibles, des étrangers et des marginaux, une accélération du processus de ségrégation urbaine et scolaire, d'invisibilisation des populations problématiques et de marginalisation des familles en difficulté est à craindre. La peur de l'« autre » justifie et renforce une logique d'entre-soi préjudiciable aux plus démunis. Face à la médiatisation d'une succession de faits divers et à la dramatisation politique de la situation dans les quartiers, il n'est pas certain que la population soit prête à assumer la suppression des ghettos urbains et scolaires, tant il est plus facile à court terme de se protéger des individus et des familles présumés dangereux. Il est bien plus tentant de renvoyer ces groupes sociaux à leur responsabilité plutôt que de réfléchir collectivement aux facteurs sociaux et institutionnels de production de la violence, de s'interroger sur les responsabilités des personnes respectueuses des lois dans la désagrégation du lien social et la multiplication des incivilités. Il est plus simple de penser que les familles en difficulté sont démissionnaires, que leurs enfants sont de véritables « sauvages » qu'il conviendrait de remettre au pas, que de reconnaître les défaillances d'une société civile qui ne sait plus, ou ne veut plus, traiter ses déviances. Que propose-t-elle comme remède à l'insécurité ? La réactivation de modèles du passé, en référence au mythe de l'âge d'or, lorsque l'autorité naturelle des parents, des institutions et de l'Etat n'était soi-disant pas contestée. Pour rétablir cette autorité perdue, il suffirait de rappeler les vertus de l'édifice républicain, d'inculquer aux individus et aux familles déviantes les règles élémentaires de la vie sociale, de sanctionner tout manquement avec vigueur. Comprendre, soutenir et accompagner ces personnes pour qu'elles intériorisent les interdits et adoptent des comportements positifs serait la marque d'un intolérable laxisme. Après tout, l'Etat républicain se serait suffisamment investi dans le traitement social de la délinquance, sans résultats probants. Ces appréciations produisent de la culpabilisation, de l'isolement et suscitent en retour la violence de ceux qui sont le plus en difficulté. Les familles risquent de ne plus s'adresser aux travailleurs sociaux lorsqu'ils seront perçus comme de simples agents de contrôle social et non comme un soutien potentiel. Quant à leurs enfants, ils continueront de justifier leurs comportements d'écart aux normes en se présentant comme des victimes, en se référant à la légitimité d'une contre-violence pour répondre aux exclusions et aux humiliations

effectivement subies. Croire que le traitement social de la délinquance a atteint ses limites ou démontré son inefficacité serait plus qu'imprudent, tant la politique de la ville s'est contentée de produire des discriminations positives en trompe-l'œil. Si les habitants de la géographie prioritaire sont discriminés, c'est bien négativement. Ceux-ci, notamment les personnes immigrées ou issues de l'immigration, ne sont pas dupes du sort qui leur est réservé. La politique de rénovation urbaine se fait à leur détriment plus qu'à leur profit. Les populations scolaires sont de plus en plus clivées et les ghettos scolaires, dont personne ne veut pour ses propres enfants, interdisent toute égalité devant l'enseignement. Une fois sur le marché du travail, les jeunes des quartiers sensibles subissent de véritables discriminations à l'embauche. Ils n'ont bien souvent pour seul horizon professionnel qu'une insertion dans des dispositifs situés en amont de l'emploi traditionnel (contrats aidés, stage d'insertion) et sans réels débouchés. Les fonds consacrés à la prévention sociale se raréfient. Les associations qui tentent de faire vivre le lien social dans ces quartiers survivent dans l'indigence la plus totale et la peur quotidienne de voir leurs maigres crédits disparaître. Sans s'avancer sur un avenir incertain, il est dès lors peu probable que les émeutes de novembre 2005 soient la dernière vague de violence que la France ait à connaître.

640. Les moyens d'une réelle efficacité. Une impression malheureuse pourrait se dégager au terme de cette recherche, celle que rien ne marche. Au contraire, nous pensons que nombre de réformes adoptées ces vingt dernières années pourraient produire des effets positifs, pour peu qu'on leur concède une attention et des moyens suffisants. Les nouvelles réponses pénales comme la médiation, la mesure de réparation ou les stages en tout genre sont sans conteste un moyen de réinvestir le traitement de la petite délinquance sans imposer au délinquant un parcours pénal stigmatisant, d'adapter la réponse pénale et de soutenir des prises en charge sociétales. Elles disposent de nombreux atouts pour favoriser une pédagogie de la loi, la responsabilisation et la réinsertion des délinquants, la reconstruction du lien social. Ces méthodes innovantes ne pourront néanmoins produire leurs effets si elles se contentent des objectifs qui leur sont attribués par les pouvoirs publics, réduire les taux de classement sans suite et accélérer la réponse judiciaire. Dans cette matière comme dans d'autres, le quantitatif ne doit pas primer sur le qualitatif. Ce modèle émergent de justice suppose du temps, des moyens importants et manquerait son but s'il venait à se substituer aux formes de régulation sociétales. S'agissant de la prévention, les programmes de prévention précoce sont vraisemblablement efficaces, lorsqu'ils prennent la forme d'interventions psychosociales denses, multisystémiques et effectuées dans la durée, lorsqu'ils ne s'éloignent pas de l'accompagnement au profit d'un encadrement et de jugements moraux renvoyant aux familles qu'elles ne savent pas être parents, qu'elles sont coupables de l'absentéisme ou des méfaits de leurs enfants. Les classes-relais et autres dispositifs contre le décrochage scolaire sont prometteurs quand l'objectif est de repérer les jeunes en difficulté pour leur proposer une solution éducative et d'insertion, et non d'écarter les élèves générateurs de désordres par le biais de filières de relégation. L'éducation à la citoyenneté est un moyen pour donner aux enfants des repères sur la manière de se comporter avec autrui, pour leur permettre d'acquérir le sens des valeurs fondamentales, pour favoriser une obéissance « consentie » aux normes et aux lois. Elle est contre-productive lorsqu'elle se traduit par un contenu normé, scolaire et à tonalité morale, par l'invocation de valeurs républicaines égalitaristes qui correspondent rarement à la réalité des situations vécues par les mineurs. Une véritable éducation à la citoyenneté exige à l'inverse une implication quotidienne des élèves dans le fonctionnement des établissements scolaires et une place pour l'expression de leur esprit critique. En ce qui concerne les programmes de prévention de

la toxicomanie, les stratégies de réduction des risques ont fait leur preuve et les opérations de prévention primaire sont d'autant plus nécessaires que la consommation de stupéfiants, essentiellement les drogues dites « douces », progresse parmi les adolescents. Encore faut-il que ces programmes ne s'appuient pas sur l'idéologie et les valeurs morales, sur la peur, voire sur des exagérations en complète contradiction avec les perceptions et les connaissances des adolescents. Le recrutement d'agents de médiation sociale ne serait pas vain si ces nouveaux acteurs étaient réellement chargés d'une mission de restauration du lien social, s'ils n'étaient pas perçus par les agents traditionnels des services publics comme un moyen de se décharger des tâches ingrates, notamment le contact avec les populations difficiles, d'éviter de modifier profondément leurs modes d'action. Ces recrutements ne produiront pas d'effets tant que ces agents seront dévalorisés, déqualifiés, voire méprisés parce que recrutés sur des critères d'identité plus que de professionnalité. Quant aux outils de prévention situationnels, ils présentent quelque utilité s'ils se concentrent dans les lieux où leur efficacité est démontrée. Ils sont totalement inefficaces lorsqu'ils suscitent surenchères et contournements, lorsque leur installation se fait au prix d'une augmentation des violences, au détriment des habitants des zones non surveillées et/ou, tant leur coût est important, des opérations de prévention sociale. L'ensemble de ces programmes exige des financements importants, un long investissement dans le temps, des professionnels qualifiés, motivés et en nombre suffisant. A défaut, ils se résument à des « bricolages » dont la durée de vie est aléatoire et l'efficacité incertaine. En aval, résister à l'assertion suivant laquelle rien ne marcherait, du moins en dehors de la répression, requiert des évaluations d'envergure sur l'impact des programmes de prévention et des pratiques de justice restaurative. Peut-être peut-on espérer ainsi une politique criminelle qui ne cède plus aux sirènes de l'émotion, qui tente d'inventer, en empruntant les voies de la raison et de l'expérimentation, de nouvelles réponses en marge du système de justice pénale.

BIBLIOGRAPHIE

Traités, manuels et ouvrages généraux

- ANDERSON A., VIEILLARD-BARON H., *La politique de la ville. Histoire et organisation*, Paris, éd. A.S.H., 2000, 159 p.
- ASCENSIO H., DECAUX E., PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, Paris, Pedone, 2000, 1053 p.
- BAKIS H., *Les réseaux et leurs enjeux sociaux*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je, 1993, 127 p.
- BARRERE A., SEMBEL N., *Sociologie de l'éducation*, Paris, Nathan, 2002, 127 p.
- BERR J., TREMEAU H., *Le droit douanier. Communautaire et national*, Paris, Economica, 6^e éd., 2004, 613 p.
- BOULOC B., *Pénologie*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 1998 et 3^e éd., 2005, 508 p.
- BOUVIER M., ESCCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, Paris, L.G.D.J., 6^e éd., 2003, 880 p.
- CABRILLAC R., FRISON-ROCHE M.-A., REVET T. (dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 8^e éd., 2002, 881 p.
- CARBASSE J.-M., *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, P.U.F., 2000, 445 p.
- CARBASSE J.-M. (dir.), *Histoire du parquet*, Paris, P.U.F., 2000, 333 p.
- CARREAU D., *Droit international*, Paris, Pedone, 5^e éd., 1997, 652 p.
- CHAVRIER G., *Les communes et la délinquance*, Paris, éd. Le Moniteur, 2003, 167 p.
- CHEVALLIER J., *L'Etat de droit*, 3^e éd., Paris, Montchrestien, 1999, 160 p.
- CHEVALLIER J., MORAND C.-A., *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, Paris, Publisud, 1991, 252 p.
- CUBERTAFOND A., *Le pouvoir, la politique et l'Etat en France*, Paris, Robert Laffont, 1993, 294 p.
- DAILLIER P., NGUYEN Q. D., PELLET A., *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 7^e éd., 2002, 1510 p.
- DESPORTES F., LE GUNEHEC F., *Droit pénal général*, Paris, Economica, 12^e éd., 2005, 1117 p.
- DEYON P., *L'Etat face au pouvoir local. Un autre regard sur l'histoire de France*, Paris, éd. Locales de France, 1996, 243 p.
- DUPUY A.-M., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 1998, 684 p.
- EDWARDS G. C., SHARKANSKY I., *Les politiques publiques, élaboration et mise en œuvre*, Paris, Les Editions d'Organisation, coll. Management Public, 1981, 278 p.
- EWALD F., *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.
- FLEINER-GERSTER T., *Théorie générale de l'Etat*, Paris, P.U.F., 1986, 517 p.
- GASSIN R., *Criminologie*, Paris, Précis Dalloz, 5^e éd., 2003, 740 p.
- GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je, 1993, 127 p.
- GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique*, vol. 4, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1985, 548 p.
- GUINCHARD S., BUISSON J., *Procédure pénale*, Paris, Litec, 2000, 864 p. et 3^e éd., 2005, 1098 p.
- HERZOG-EVANS M., *Droit de l'Application des Peines*, Paris, Dalloz, 2002, 525 p.
- HUYETTE M., *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, Dunod, 3^e éd., 2003, 553 p.
- JEANDIDIER W., *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 2000, 589 p.
- LABIE F., *Finances locales*, Paris, Dalloz, 1995, 340 p.
- LECLERCQ C., *Libertés publiques*, Paris, Litec, 4^e éd., 2000, 310 p.
- MASSARDIER G., *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003, 302 p.
- MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, P.U.F., 1989, 391 p.
- MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 3, *Droit pénal spécial*, Paris, Cujas, 1982, 2111 p.
- MERLE R., VITU A., *Traité de droit criminel*, t. 1, *Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, Paris Cujas, 7^e éd., 1997, 1048 p.

MORABITO M., BOURMAUD D., *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, 5^e éd., 1998, 495 p.

MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je?, 1990, 127 p.

MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 156 p.

Ogien A., *Sociologie de la déviance*, Paris, A. Colin, 1999, 230.

PONCELA P., *Droit de la peine*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 2001, 478 p.

POUILLE A., *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 15^e éd., 2004, 211 p.

PRADEL J., *Droit pénal général*, éd. 2000-2001, Paris, Cujas, 2000, 733 p.

PRADEL J., CORTENS G., *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, 1999 et 2^e éd., 2002, 609 p.

RASSAT M.-L., *Droit pénal spécial. Infractions des et contre les particuliers*, Paris, Dalloz, 4^e éd., 2003, 701 p.

RENUCCI J.-F., *Droit européen des droits de l'homme*, LGDJ, 2001, 688 p.

ROSANVALLON P., *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. L'Univers historique, 1990, 370 p.

ROSANVALLON P., *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, janvier 2004, 445 p.

ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, Paris, P.U.F., 3^e éd., 1995, 788 p.

SAUTEL G., HAROUÉL J.-L., *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 1997, 522 p.

STEFANI G., LEVASSEUR G., BOULOC P., *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 19^e éd., 2004 et 20^e éd., 2005, 702 p.

TURPIN D., *Les libertés publiques*, Paris, Gualino, 5^e éd., 2000, 384 p.

VON BERTALANFFY L., *Théorie générale des systèmes*, Paris, Dunod, 2^e éd., 1993, 307 p.

Ouvrages spéciaux

Aspects nouveaux de la pensée juridique, Recueil d'études en hommage à Marc ANCEL, 2 vol., Paris, Pedone, 1975., 911 p.

Des villes sûres pour des citoyens libres, Actes du colloque de Villepinte, éd. SIRP, octobre 1997, 95 p.
Disponible sur Internet : <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/villepinte.pdf>.

L'accès au droit, Actes du Colloque organisé à Tours le 8 juin 2001, centre de recherches en droit privé, Tours, Publications de l'Université François Rabelais, 2002, 148 p.

La criminologie. Bilan et perspectives, Mélanges offerts à Jean PINATEL, Paris, Pedone, 1980, 272 p.

Le champ pénal. Mélanges en l'honneur du Professeur Reynald OTTENHOF, Paris, Dalloz, 2006, 469 p.

Le nouveau procès pénal après la loi Perben II, Journées d'études Dalloz, Paris, Dalloz, 2004, 590 p.

Les soins obligés ou l'utopie de la triple entente, XXXIII^e Congrès français de criminologie, Paris, Dalloz, 2002, 260 p.

Politique pénale en Europe. Bonnes pratiques et exemples prometteurs, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2005, 224 p.

Travail d'intérêt général et médiation pénale. Socialisation du pénal ou pénalisation du social ?, Actes du colloque international organisé pour le 60^e anniversaire de l'Ecole des sciences criminologiques Léon CORNIL, Bruxelles, Bruylant, 1997, 503 p.

ALBERTINI J.-B., *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, Paris, Publications de la Faculté de droit de l'Université René Descartes, 1999, 423 p.

ALLINNE P., *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la Révolution au XXI^e siècle*, vol. 1 *L'ordre des notables (1789-1920)*, Paris, L'Harmattan, 2003, 301 p.

ALLINNE J.-P., *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la Révolution au XXI^e siècle*, vol. 2, *Le temps des doutes (1920-2004)*, Paris, L'Harmattan, 2004, 304 p.

ANCEL M., *La défense sociale nouvelle*, Paris, Cujas, 1954, 2^e éd. 1966 et 3^e éd. 1981, 381 p.

ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (dir.), *Les risques urbains. Acteurs, systèmes de prévention*, Paris, Anthropos, 1998, 286 p.

ARPAILLANGE P., *La simple justice*, Paris, Juilliard, 1980, 304 p.

- ARTIERES P., LASCOUMES P. (dir.)**, *Gouverner et enfermer. La prison, un modèle indépassable ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 260 p.
- AUTES M.**, *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 1999, 313 p.
- BACHMANN C., LE GUENNEC N.**, *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville*, Paris, Hachette Littératures, 2^e éd., 2002, 569 p.
- BAILLEAU F.**, *Les jeunes face à la justice pénale*, Paris, Syros, 1996, 236 p.
- BAILLEAU F., GORGEON C. (dir.)**, *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, Paris, éd. de la D.I.V., 2000, 197 p.
- BALME R., FAURE A., MABILEAU A. (dir.)**, *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po, 1999, 486 p.
- BARBE E.**, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Paris, La documentation française, 2002, 190 p.
- BARBE L., COQUELLE C., PERSUY V.**, *Prévention de la délinquance. Politiques et pratiques*, Paris, E.S.F., 1998, 126 p.
- BARTHELEMY M.**, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, 286 p.
- BAUER A., PEREZ E.**, *L'Amérique, la violence, le crime. Les réalités et les mythes*, Paris, P.U.F., 2000, 294 p.
- BAUER A., RAUFER X.**, *Violences et insécurité urbaines*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 7^e éd., 2002, 127 p.
- BAZELAIRE J.-P., CRETIN T.**, *La justice pénale internationale*, Paris, P.U.F., 2000, 261 p.
- BEGAG A., ROSSINI R.**, *Du bon usage de la distance chez les sauvages*, Paris, Seuil, 1999, 214 p.
- BEN MRAD F.**, *Sociologie des pratiques de médiation. Entre principes et compétences*, Paris, L'Harmattan, 2002, 198 p.
- BERLIERE J.-M., PESCHANSKI D.**, *La police française (1930-1950)*, Paris, La documentation française, IHESI, 2000, 324 p.
- BERLIOZ G.**, *La prévention dans tous ses états. Histoire critique des éducateurs de rue*, Paris, L'Harmattan, 2002, 163 p.
- BERNARD A., CARIO R. (dir.)**, *Les politiques publiques interministérielles d'aide aux victimes*, Paris, L'Harmattan, 2001, 286 p.
- BESSETTE J.-M. (dir.)**, *Crimes et cultures*, Paris, L'Harmattan, 1999, 310 p.
- BLONDIEAU F., CHANTEUR J. et al.**, *Rétribution et justice pénale*, Paris, P.U.F., 1983, 106 p.
- BODY-GENDROT S.**, *Les villes face à l'insécurité. Des ghettos américains aux banlieues françaises*, Paris, Bayard, 1998, 366 p.
- BODY-GENDROT S.**, *Les villes. La fin de la violence ?*, Paris, Presses de Science-Po, 2001, 147 p.
- BODY-GENDROT S., WIHTOL DE WENDEN C.**, *Police et discriminations raciales. Le tabou français*, Paris, éd. de l'Atelier, 2003, 183 p.
- BONAFE-SCHMITT J.-P.**, *La médiation, une justice douce*, Paris, Syros, 1992, 279 p.
- BONAFE-SCHMITT J.-P.**, *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, Paris, L.G.D.J., 1998, 141 p.
- BONAFE-SCHMITT J.-P.**, *La médiation scolaire par les élèves*, Paris, E.S.F., 2000, 211 p.
- BONAFE-SCHMITT J.-P., DAHAN J., SALZER J. et al.**, *Les médiations, la médiation*, Toulouse, Erès, 1999, 304 p.
- BONNEMAISON G.**, *La sécurité en libertés*, Paris, Syros, 1987, 155 p.
- BORDET J.**, *Les « jeunes de la cité »*, Paris, P.U.F., 1999, 232 p.
- BOUSQUET R.**, *Insécurité : nouveaux risques. Les quartiers de tous les dangers*, Paris, L'Harmattan, 1998, 232 p.
- BOUSQUET R.**, *Insécurité : nouveaux enjeux. L'expertise et les propositions policières*, Paris, L'Harmattan, 1999, 349 p.
- BOUSQUET R.**, *Insécurité. Sortir de l'impasse*, Paris, Laffont, 2002, 377 p.
- BREEN E.**, *Gouverner et punir*, Paris, P.U.F., 2003, 226 p.

- BRION F., REA A., SCHAUT C. (coord.),** *Mon délit ? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration*, Pol-Bis, De Boeck Université, 2001, 316 p.
- BROCHU S.,** *Drogue et criminalité, une relation complexe*, Presses de l'Université de Montréal, 1995, 226 p.
- BRUSCHI C. (dir.),** *Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle*, Paris, P.U.F., juin 2002, 381 p.
- BÜCK V.,** *L'influence des cours constitutionnelles sur la politique pénale. Etude comparée France-Espagne*, Paris, L.G.D.J., 2002, 492 p.
- BUI TRONG L.,** *Violences urbaines. Des vérités qui dérangent*, Paris, Bayard, 2000, 179 p.
- BUI TRONG L.,** *Violence : les racines du mal*, Gordes, Le Relié, 2002, 119 p.
- BUI TRONG L.,** *Les racines de la violence : de l'émeute au communautarisme*, Paris, Audibert, 2003, 221 p.
- CADIET L., RICHER L. (dir.),** *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, Paris, P.U.F., 2003, 335 p.
- CALVES G.,** *La discrimination positive*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 2004, 126 p.
- CARIO R. (dir.),** *La médiation pénale. Entre répression et réparation*, L'harmattan, 1997, 239 p.
- CARIO R.,** *Victimologie. De l'effraction du lien intersubjectif à la restauration sociale*, Paris, L'Harmattan, 2000, 256 p.
- CARIO R.,** *Jeunes délinquants. A la recherche de la socialisation perdue*, Paris, L'Harmattan, 2^e éd., 2000, 416 p.
- CARIO R. (dir.),** *Victimes : du traumatisme à la restauration*, vol. 2, *Œuvre de justice et victimes*, Paris, L'harmattan, 2002, 346 p.
- CARIO R.,** *La prévention précoce des comportements criminels. Stigmatisation ou bientraitance sociale ?*, Paris, L'Harmattan, 2004, 108 p.
- CARIO R.,** *La justice restaurative. Principes et promesses*, Paris, L'Harmattan, 2005, 164 p.
- CARTUYVELS Y.,** *D'où vient le code pénal ? Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII^e siècle*, De Boeck Université, Presses de l'Université de Montréal, Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, 404 p.
- CARTUYVELS Y., OST F.,** *Crise du lien social et crise du temps juridique*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, 1998, 119 p.
- CASADAMONT G., PONCELA P.,** *Il n'y a pas de peine juste*, Paris, Odile Jacob, 2004, 279 p.
- CASSESE A., DELMAS-MARTY M. (dir.),** *Crimes internationaux et juridictions internationales*, Paris, P.U.F., 2002, 336 p.
- CASTEL R.,** *L'insécurité sociale*, Paris, Seuil, 2003, 95 p.
- C.E.P.E.L.,** *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, 227 p.
- CERE J.-P. (dir.),** *Panorama européen de la prison*, Paris, L'Harmattan, 2002, 256 p.
- CHABROL H.,** *Les toxicomanies de l'adolescent*, Paris, P.U.F., 1992, 123 p.
- CHALOM M., LEONARD L.,** *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*, Paris, L'Harmattan, 2001, 175 p.
- CHARLOT B., EMIN J.-C. (coord.),** *Violences à l'école. Etat des savoirs*, Paris, A. COLIN, août 1997, 410 p.
- CHESNAIS J.-C.,** *Histoire de la violence*, Paris, Robert Laffont, 1981, 497 p.
- CHEVALIER G.,** *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, Paris, L'Harmattan, 2005, 254 p.
- CHEVALLIER-GOVERS C.,** *De la coopération à l'intégration policière dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 450 p.
- CHRISTIE N.,** *L'industrie de la punition. Prison et politique pénale en Europe*, Paris, éd. Autrement, 2003, 218 p.
- COHEN P.,** *Protéger ou disparaître. Les élites face à la montée des insécurités*, Paris, Gallimard, 1999, 261 p.
- COLLET M.,** *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, Paris, L.G.D.J., 2003, 397 p.
- COMMAILLE J.,** *L'esprit sociologique des lois*, Paris, P.U.F., 1994, 275 p.
- COMMAILLE J.,** *Territoires de justice. Une sociologie politique de la carte judiciaire*, Paris, P.U.F., 2000, 291 p.

- COMMAILLE J., JOBERT B. (dir.)**, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, 1999, 381 p.
- CREMIEUX C.**, *La citoyenneté à l'école*, Paris, Syros, 2001, 216 p.
- C.R.E.S.A.L.**, *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1993, 367 p.
- C.R.E.S.A.L.**, *Actions associatives, solidarités et territoires*, Actes du colloque du 18-19 octobre 2001, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2001, 352 p.
- CROZIER M.**, *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard, 3^e éd. rev. et augm., 1997, 314 p.
- CUSSON M.**, *Délinquants pourquoi ?*, Paris, A. COLIN, 1981, 275 p.
- CUSSON M.**, *Le contrôle social du crime*, Paris, P.U.F., 1983, 342 p.
- CUSSON M.**, *Pourquoi punir ?*, Paris, Dalloz, mars 1987, 203 p.
- CUSSON M.**, *Croissance et décroissance du crime*, Paris, P.U.F., 1990, 170 p.
- CUSSON M.**, *Criminologie actuelle*, Paris, P.U.F., 1998, 254 p.
- CUSSON M.**, *Prévenir la délinquance. Les méthodes efficaces*, Paris, P.U.F., septembre 2002, 220 p.
- DAMIANI C.**, *Les victimes. Violences publiques et crimes privés*, Paris, Bayard, 1997, 278 p.
- DANET J.**, *Défendre. Pour une défense pénale critique*, Paris, Dalloz, 2001, 240 p.
- DANET J.**, *Justice pénale, le tournant*, Paris, Folio, février 2006, 393 p.
- DAVID C.-P., ROCHE J.-J.**, *Théories de la sécurité*, Paris, Montchrestien, 2002, 160 p.
- DEBARBIEUX E.**, *La violence en milieu scolaire*, Paris, E.S.F., 1999, 167 p.
- DEBARBIEUX E.**, *Violence à l'école*, vol. 1, *Etat des lieux*, Paris, E.S.F., 1999, 180 p.
- DEBARBIEUX E. (dir.)**, *L'oppression quotidienne. Recherche sur une délinquance des mineurs*, Paris, La documentation française, 2002, 249 p.
- DEBARBIEUX E., BLAYA C. (dir.)**, *Violence à l'école et politiques publiques*, Paris, E.S.F., 2001, 191 p.
- DEBUYST C. (dir.)**, *Dangerosité et justice pénale, ambiguïté d'une pratique*, Paris, Masson, 1981, 350 p.
- DEBUYST C., DIGNEFFE F., PIRES A.P.**, *Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, t. 2, *La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Presses de l'Université de Montréal, Presses de l'Université d'Ottawa, Bruxelles, De Boeck Université, 1998, 518 p.
- DEFFAINS B., STASIAK F., GUIDICELLI-DELAGE G., LASCOUMES P., GODEFROY T., MASSE M. (dir.)**, *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe*, Paris, L.G.D.J., 2004, 284 p.
- DEGOFFE M.**, *Le droit de la sanction non pénale*, Paris, Economica, 2000, 375 p.
- DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.)**, *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, éd. de l'Université de Bruxelles, 2002, 373 p.
- DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A. (dir.)**, *Quelles réformes pour l'espace pénal européen ?*, Bruxelles, éd. de l'Université de Bruxelles, 2003, 172 p.
- DELARUE J.-M.**, *Banlieues en difficulté. La relégation*, Paris, Syros, 1991, 223 p.
- DELLIS G.**, *Droit pénal et droit administratif. L'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, Paris, L.G.D.J., 1997, 464 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Les chemins de la répression*, Paris, P.U.F., 1980, 263 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Paris, Economica, 1983, 231 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, P.U.F., 1992, 462 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Raisonnement la raison d'Etat. Vers une Europe des droits de l'homme*, Paris, P.U.F., 1989, 512 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998, 200 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Le flou du droit*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 2004, 388 p.
- DELMAS-MARTY M.**, *Vers un droit commun de l'humanité*, Paris, Textuel, 2005, 142 p.
- DELMAS-MARTY M., TEITGEN-COLLY C.**, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, 191 p.

- DE MUNCK J., VERHOEVEN M. (dir.)**, *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, De Boeck Université, 1997, 279 p.
- DHUME F.**, *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales*, Paris, éd. A.S.H., 2001, 206 p.
- DIEU F.**, *Politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan, 1999, 253 p.
- DIEU F.**, *La Gendarmerie, secrets d'un corps*, Paris, Bruxelles, éd. Complexe, 2002, 334 p.
- DIEU F., MIGNON P.**, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Paris, L'Harmattan, 2002, 174 p.
- DONZELOT J.**, *La police des familles*, Paris, éd. de Minuit, 1977, 221 p.
- DONZELOT J.**, *L'invention du social*, Paris, Seuil, 1994, 263 p.
- DONZELOT J.**, *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Paris, Seuil, 2006, 185 p.
- DONZELOT J., ESTEBE P.**, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, éd. Esprit, 1994, 238 p.
- DONZELOT J., MEVEL C., WYVEKENS A.**, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003, 362 p.
- DONZELOT J., WYVEKENS A.**, *La magistrature sociale. Enquêtes sur les politiques locales de sécurité*, Paris, La documentation française, 2004, 246 p.
- DRAY J.**, *Etat de violence. Quelles solutions à l'insécurité ?*, Paris, J'ai lu, 2001, 222 p.
- DRESSAYRE P.**, "Partage ou légitimation du pouvoir ? Le rôle des associations dans les communes de banlieue en France et aux Etats-Unis", in **MENY Y. (dir.)**, *Centres et périphéries : le partage du pouvoir*, Paris, Economica, 1983, 227 p.
- DUBET F.**, *La galère. Jeunes en survie*, Paris, Seuil, 1995, 497 p.
- DUBET F.**, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil, 2002, 421 p.
- DUBET F., DURU-BELLAT M.**, *L'hypocrisie scolaire. Pour un collège enfin démocratique*, Paris, Seuil, 2000, 231 p.
- DUBET F., LAPEYRONNIE D.**, *Les Quartiers d'exil*, Paris, Seuil, 1992, 245 p.
- DUBET F., MARTUCCELLI D.**, *Dans quelle société vivons-nous ?*, Paris, Seuil, mars 1998, 322 p.
- DUPUY F., THOENIG J.-C.**, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985, 316 p.
- DURAN P.**, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J., 1999, 212 p.
- ENGUELEGUE S.**, *Les politiques pénales (1958-1995)*, Paris, L'Harmattan, 1998, 377 p.
- FAGET J.**, *Justice et travail social. Le rhizome pénal*, Toulouse, Erès, 1992, 208 p.
- FAGET J.**, *La médiation pénale. Essai de politique pénale*, Toulouse, Erès, 1997, 210p.
- FAGET J.**, *Sociologie de la délinquance et de la justice pénale*, Toulouse, Erès, 2002, 150 p.
- FAGET J. (dir.)**, *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Bordeaux, P.U.B., 2005, 272 p.
- FAUGERON C. (dir.)**, *Les drogues en France. Politiques, marchés, usages*, Genève, Georg, 1999, 279 p.
- FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.)**, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, 191 p.
- FELKAY M.**, *Les interventions de la police dans les zones de cités urbaines*, Paris, L'Harmattan, 1999, 96 p.
- FELOUZIS G., LIOT F., PERROTON J.**, *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Paris, Seuil, 2005, 233 p.
- FERRET J., MOUHANNA C. (dir.)**, *Peurs sur les villes. Vers un populisme punitif à la française*, Paris, P.U.F., 2005, 229 p.
- FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.)**, *Evaluer la police de proximité*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 1998, 138 p.
- FILLIEULE R.**, *Sociologie de la délinquance*, Paris, P.U.F., 2001, 284 p.
- FIZE M.**, *Les Bandes, l'entre-soi adolescent*, Paris, Desclée de Brouwer, 1993, 183 p.
- FLORE D., BOSLY S., BRULIN H. et al.**, *Actualités de droit pénal européen*, Les dossiers de la revue de droit pénal et de criminologie, Bruxelles, La Charte, 2003, 210 p.
- FOUCAULT M.**, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, 318 p.

- FREYNET M.-F.**, *Les médiations du travail social*, Lyon, Chronique Sociale, 3^e éd., 1995, 300 p.
- FRISON-ROCHE M.-A., MARIN J.-C., NOCQUET C. (dir.)**, *La justice pénale face à la délinquance économique et financière*, Paris, Dalloz, 2001, 75 p.
- FROMENT J.-C.**, *La République des surveillants de prison (1958-1998)*, Paris, L.G.D.J., 1998, 452 p.
- FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J., KALUSZINSKY M. (dir.)**, *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, avril 2003, 434 p.
- GABORIAU S., PAULIAT H. (dir.)**, *La justice pénale internationale*, Actes du colloque organisé à Limoges les 22-23 novembre 2001, Presses Universitaires de Limoges, 2002, 614 p.
- GAILLARD B. (dir.)**, *Les violences en milieu scolaire et éducatif*, Rennes, P.U.R., 2005, 569 p.
- GARAPON A., GROS F., PECH T.**, *Et ce sera justice. Punir en démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2001, 330 p.
- GARAPON A., SALAS D.**, *La République pénalisée*, Paris, Hachette, 1996, 140 p.
- GARAPON A., SALAS D. (dir.)**, *La justice et le mal*, Paris, Odile Jacob, 1997, 214 p.
- GATTO D., THOENIG J.-C.**, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*, Paris, I.H.E.S.I., 1993, 231 p.
- GAUDIN J.-P. (dir.)**, *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, 1996, 227 p.
- GAUDIN J.-P.**, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de sciences po, 1999, 233 p.
- GAUDIN J.-P., NOVARINA G. (dir.)**, *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, éd. CNRS, 1997, 173 p.
- GAXIE D. (dir.)**, *Luttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, 295 p.
- GAYET D.**, *Les pratiques éducatives des familles*, Paris, P.U.F., novembre 2004, 185 p.
- GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.)**, *Droit négocié, droit imposé ?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, 703 p.
- GERARD P., OST F., VAN DE KERCHOVE M. (dir.)**, *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, 931 p.
- GLEIZAL J.-J.**, *La police, le cas des démocraties occidentales*, Paris, P.U.F., 1993, 390 p.
- GLEIZAL J.-J. (dir.)**, *Le retour des préfets ?*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1995, 253 p.
- GLEIZAL J.-J., FROMENT J.-C.**, *Les politiques locales de sécurité*, Paris, *La lettre du cadre territorial*, 1993, 94 p.
- GODARD F. (coord.)**, *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, 1997, 285 p.
- GONTCHAROFF G.**, *Guide du partenariat des associations et des pouvoirs publics locaux*, Paris, L'Harmattan, 1988, 142 p.
- GRANDCLAUDON-LEBLANC M., LEBLANC M.**, *Associations loi 1901, gestionnaires ou citoyennes ? Pour une nouvelle donne associative*, Paris, ESF, 2001, 157 p.
- GREMION C., MOUHANNA C.**, *Le sous-préfet à la ville*, Paris, L'Harmattan, 1995, 174 p.
- GROUPE EUROPEEN DE RECHERCHES SUR LA JUSTICE PENALE**, *La surpopulation pénitentiaire en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 198 p.
- GROUPE EUROPEEN DE RECHERCHES SUR LA JUSTICE PENALE**, *Délinquance et insécurité en Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 270 p.
- GRUNVALD S., DANET J.**, *La composition pénale. Une première évaluation*, Paris, L'Harmattan, 2005, 201 p.
- GUIDICELLI-DELAGÉ G., MANACORDA S. (dir.)**, *L'intégration pénale indirecte. Interactions entre droit pénal et coopération judiciaire au sein de l'Union européenne*, Paris, Société de législation comparée, 2005, 383 p.
- GUINCHARD A.**, *Les enjeux du pouvoir de répression en matière pénale. Du modèle judiciaire à l'attraction d'un système unitaire*, Paris, L.G.D.J., 2003, 663 p.
- HEBBERECHT P., SACK F. (dir.)**, *La prévention de la délinquance en Europe : nouvelles stratégies*, Paris, L'Harmattan, 1997, 255 p.
- HENZELIN M., ROTH R. (publ.)**, *Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Paris, L.G.D.J., Bruylant, Georg, 2002, 355 p.

- INSTITUT DES DROITS DE L'HOMME DES AVOCATS EUROPEENS**, *Quelle justice pour quelle Europe ? La charte européenne des droits fondamentaux et la Convention pour l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 269 p.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES SUR LA SECURITE INTERIEURE**, *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, Paris, La documentation française, 1998, 345 p.
- ION J.**, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat, 1991, 174 p.
- JOBERT B., MULLER P.**, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, P.U.F., 1987, 242 p.
- JOUBE B.**, *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 2003, 124 p.
- KALUSZYNSKI M.**, *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique (1880-1920)*, Paris, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, 2002, 251 p.
- KAMINSKI D., KOKOREFF M. (dir.)**, *Sociologie pénale : système et expérience*, Toulouse, Erès, 2004, 334 p.
- KESSLER M.-C., LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J.-C. (dir.)**, *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998, 350 p.
- LABORDE J.-P.**, *Etat de droit et crime organisé*, Paris, Dalloz, 2005, 330 p.
- LACASSE F., THOENIG J.-C. (éd.)**, *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, 401 p.
- LAGRANGE H.**, *La civilité à l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*, Paris, P.U.F., juin 1995, 310 p.
- LAGRANGE H.**, *De l'affrontement à l'esquive. Violences, délinquances et usages de drogues*, Paris, Syros, 2001, 299 p.
- LAGRANGE H.**, *Demandes de sécurité. France, Europe, Etats-Unis*, Paris, Seuil, La République des Idées, 2003, 109 p.
- LAGRANGE H., OBERTI M. (dir.)**, *Emeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 224 p.
- LAMBERT E.**, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 624 p.
- LAMBERT T., TURPIN D. (dir.)**, *Les groupes d'intervention régionaux*, Paris, L'Harmattan, 2005, 272 p.
- LAPEYRONNIE D. (dir.)**, *Quartiers en vacances. Des opérations prévention Eté à Ville Vie Vacances 1982-2002*, Paris, éd. de la D.I.V., 2003, 218 p.
- LASCOUMES P.**, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Paris, Masson, Médecine et Hygiène, 1977, 262 p.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.)**, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences po, 2004, 370 p.
- LASCOUMES P., PONCELA P., LENOËL P.**, *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du Code pénal*, Paris, Hachette, 1989, 404 p.
- LASCOUMES P., SERVERIN E., LAMBERT T.**, *Transactions et pratiques transactionnelles*, Paris, Economica, 1987, 256 p.
- LAVILLE J.-L., SAINSAULIEU R.**, *Sociologie de l'association. Des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997, 403 p.
- LAZERGES C. (dir.)**, *Réflexions sur le nouveau Code pénal*, Paris, Pedone, 1995, 169 p.
- LAZERGES C.**, *Introduction à la politique criminelle*, Paris, L'Harmattan, 2000, 141 p.
- LEAUTE J.**, *Criminologie et science pénitentiaire*, Paris, P.U.F., 1972, 832 p.
- LEBIGRE A.**, *La police, une histoire sous influence*, Paris, Gallimard, 1993, 160 p.
- LEBLOIS-HAPPE J.**, *Quelles réponses à la petite délinquance ? Etude du droit répressif français sous l'éclairage comparé du droit répressif allemand*, 2 vol., Aix-Marseille, P.U.A.M., 2002, 1155 p.
- LE GALES P., THATCHER M. (dir.)**, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, 272 p.
- LEPOUTRE D.**, *Cœur de banlieue. Codes, rites et langages*, Paris, Odile Jacob, 1997, 362 p.
- LEROY M.**, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, Paris, L'Harmattan, 2000, 229 p.
- LIANOS M.**, *Le nouveau contrôle social. Toile institutionnelle, normative et lien social*, Paris, L'Harmattan, 2001, 255 p.
- MADORE F.**, *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes, P.U.R., 2004, 251 p.

- MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.-L. (dir.)**, *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, 428 p.
- MARGUENAUD J.-P.**, *La Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 2005, 155 p.
- MARTIN E., BONNERY S.**, *Les classes-relais. Un dispositif pour les élèves en rupture avec l'école*, Paris, E.S.F., 2002, 256 p.
- MARTINIELLO M., REA A. (éd.)**, *Affirmative Action*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 329 p.
- MARY P.**, *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 782 p.
- MARY P. (dir.)**, *Le système pénal en Belgique. Bilan critique des connaissances*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 329 p.
- MARY P.**, *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor, 2003, 94 p.
- MARY P. (dir.)**, *Dix ans de contrats de sécurité. Evaluation et actualité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 368 p.
- MASSARDIER G.**, *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*, Paris, L'Harmattan, 1996, 285 p.
- MAURIN E.**, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris, Seuil, 2004, 96 p.
- MERINI C.**, *Le partenariat en formation. De la modélisation à une application*, Paris, L'Harmattan, 1999, 223 p.
- MERLET J.-F.**, *Le financement public des associations*, Paris, éd. Juris Service, 2001, 80 p.
- MEUNIER G.**, *L'application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant dans le droit interne des Etats parties*, Paris, L'Harmattan, 2002, 253 p.
- MICHAUD Y.**, *Changements dans la violence. Essai sur la bienveillance universelle et la peur*, Paris, Odile JACOB, 2002, 290 p.
- MINISTERE DE L'INTERIEUR**, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, La documentation française, 2000, 350 p.
- MONJARDET D.**, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, éd. La Découverte, 1996, 316 p.
- MOQUAY P.**, *Coopération intercommunale et société locale*, Paris, L'Harmattan, 1998, 304 p.
- MORAND C.-A.**, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, Paris, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'homme, coll. *Droit et Société*, vol. 26, 1999, 224 p.
- MOREL A. (dir.)**, *Prévenir les toxicomanies*, Paris, Dunod, 2004, 319 p.
- MORIN E.**, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, E.S.F., 1994, 158 p.
- MOZERE M., PERALDI M., REY H. (dir.)**, *Intelligence des banlieues*, Paris, éd. de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1999, 171 p.
- MUCCHIELLI L. (dir.)**, *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1995, 535 p.
- MUCCHIELLI L.**, *Violences et insécurité. Fantasmés et réalités dans le débat français*, Paris, La découverte, 2001, 141 p.
- MUCCHIELLI L., LE GOAZIOU V. (dir.)**, *Quand les banlieues brûlent...Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La découverte, 115 p.
- MUCCHIELLI L., ROBERT P. (dir.)**, *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, 438 p.
- NEVEU C. (dir.)**, *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999, 307 p.
- NOYER A.**, *La sûreté de l'Etat (1789-1965)*, Paris, L.G.D.J., 1966, 197 p.
- OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS**, *Les conditions de détention en France*, Paris, La Découverte, 2003, 233 p.
- OCQUETEAU F.**, *Gardiennage, surveillance et sécurité privée*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., *Déviance et contrôle social*, n°56, 1992, 330 p.
- OCQUETEAU F.**, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1997, 183 p.
- OCQUETEAU F. (dir.)**, *Community policing et zero tolerance à New York et Chicago : en finir avec les mythes*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 2003, 144 p.
- OCQUETEAU F.**, *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 205 p.

- OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P.**, *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 2002, 168 p.
- OST F., VAN DE KERCHOVE M.**, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, 596 p.
- OTTENHOF R., CARIO R. (dir.)**, *Délinquance et toxicomanie*, Toulouse, Erès, 1991, 107 p.
- OTTENHOF R., FAVARD A.-M.**, *Nouvelles approches de la criminologie clinique*, Toulouse, Erès, 1991, 267 p.
- OTTENHOF R. (éd.)**, *L'individualisation de la peine. De Saleilles à aujourd'hui*, Toulouse, Erès, 2001, 286 p.
- PAPADOPOULOS I. (dir.)**, *Plaider coupable. La pratique américaine, le texte français*, Paris, P.U.F., 2004, 119 p.
- PAPADOPOULOS Y.**, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995, 156 p.
- PETITCLERC J.-M.**, *Enfermer ou éduquer ? Les jeunes et la violence*, Paris, Dunod, 2004, 152 p.
- PEYRAT D.**, *Eloge de la sécurité*, Paris, Gallimard, 2003, 238 p.
- PEYREFITTE A.**, *Les chevaux du lac Ladoga. La justice entre les extrêmes*, Paris, Plon, 1981, 559 p.
- PIN X.**, *Le consentement en matière pénale*, Paris, L.G.D.J., 2002, 724 p.
- PINATEL J.**, *La société criminogène*, Paris, Calmann-Lévy, 1971, 297 p.
- PINATEL J.**, *Criminologie*, in **BOUZAT P., PINATEL J.**, *Traité de droit pénal et de criminologie*, t. 3, Paris, Dalloz, 3^e éd., 1975, 752 p.
- PINATEL J.**, *Le phénomène criminel*, Paris, M.A. éd., 1987, 254 p.
- PINATEL J.**, *Histoire des sciences de l'homme et de la criminologie*, Paris, L'Harmattan, 2001, 128 p.
- PONCELA P., LASCOUMES P.**, *Réformer le Code pénal. Où est passé l'architecte ?*, Paris, P.U.F., 1998, 320 p.
- PRADEL J.**, *Histoire des doctrines pénales*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 1989, 127 p.
- RASSAT M.-L.**, *Pour une politique anti-criminelle du bon sens*, Paris, éd. de la Table Ronde, 1983, 204 p.
- RATER-GARCETTE C.**, *La professionnalisation du travail social. Action sociale, syndicalisme, formation (1880-1920)*, Paris, L'Harmattan, 1996, 209 p.
- RAUFER X.**, *L'explosion criminelle. Les réponses*, Paris, Valmonde, janvier 2002, 170 p.
- RENARD D., CAILLOSSE J., DE BECHILLON D. (dir.)**, *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*, Paris, L.G.D.J., M.S.H., 2000, 303 p.
- RENAUDIE O.**, *La police et les alternances politiques depuis 1981*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 1999, 202 p.
- ROBERT P.**, *La question pénale*, Genève, Paris, Droz, 1984, 249 p.
- ROBERT P. (dir.)**, *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, 1991, 284 p.
- ROBERT P.**, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève, Librairie Droz, 1999, 311 p.
- ROBERT P.**, *L'insécurité en France*, Paris, La Découverte, 2002, 119 p.
- ROBERT P., AUBUSSON DE CAVARLAY B., POTTIER M.-L., TOURNIER P.**, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, L'Harmattan, 2^e éd., 1994, 329 p.
- ROBERT P., FAUGERON C.**, *Les forces cachées de la justice. La crise de la justice pénale*, Paris, Le Centurion, 1980, 204 p.
- ROCHE S.**, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, P.U.F., 1993, 311 p.
- ROCHE S.**, *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, 1994, 191 p.
- ROCHE S.**, *La société incivile*, Paris, Seuil, 1996, 241 p.
- ROCHE S.**, *Sociologie politique de l'insécurité*, Paris, P.U.F., 1998, 283 p.
- ROCHE S.**, *La délinquance des jeunes*, Paris, Seuil, 2001, 299 p.
- ROCHE S.**, *Tolérance zéro ? Incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob, 2002, 303 p.
- ROCHE S. (dir.)**, *En quête de sécurité. Causes de la délinquance et nouvelles réponses*, Paris, A. COLIN, 2003, 343 p.
- ROCHE S. (dir.)**, *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, O. Jacob, 2004, 338 p.
- ROCHE S.**, *La police de proximité*, Paris, Seuil, 2005, 305 p.

- ROSENCZVEIG J.-P., VERDIER P.**, *Le secret professionnel en travail social*, Paris, Dunod, 2^e éd., 1999, 152 p.
- ROJZMAN C.**, *Savoir vivre ensemble*, Paris, Syros, janvier 1998, 284 p.
- ROUSSEAUX X., LEVY R. (dir.)**, *Le pénal dans tous ses états. Justice, Etats et sociétés en Europe (XII^e - XX^e Siècle)*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1997, 462 p.
- SABATIER M.**, *La coopération policière européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, 510 p.
- SAINATI G., BONELLI L. (dir.)**, *La machine à punir. Pratiques et discours sécuritaires*, Paris, *L'Esprit frappeur*, 2000, 293 p.
- SALAS D.**, *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Paris, Pluriel, 2000, 323 p.
- SALAS D.**, *La volonté de punir. Essai sur le populisme pénal*, Paris, Hachette, 2005, 286 p.
- SARAMON P.**, *Panser ou repenser les Z.E.P. ? De la « discrimination positive » au recul institutionnel*, Paris, L'Harmattan, 2003, 191 p.
- SCHMIDT-KERHOAS V.**, *Les travailleurs sociaux et le droit pénal*, Paris, L'Harmattan, 1998, 332 p.
- SCHNAPPER B.**, *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille et la répression pénale (XVI^e -XX^e siècles)*, Paris, P.U.F., 1991, 680 p.
- SCHNAPPER D. (dir.)**, *Exclusions au cœur de la cité*, Paris, Anthropos, 2001, 324 p.
- SCHNAPPER D.**, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2^e éd., 2004, 320 p.
- SOYER J.-C.**, *Justice en perdition*, Paris, Plon, 1982, 216 p.
- STEBE J.-M.**, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, P.U.F., 2005, 254 p.
- SZABO D.**, *Criminologie et politique criminelle*, Paris, Vrin Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1978, 318 p.
- TERRAL J.**, *L'insécurité au journal télévisé. La campagne présidentielle de 2002*, Paris, L'Harmattan, 2004, 125 p.
- TREPOS J.-Y.**, *Sociologie de l'expertise*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je, 1996, 127 p.
- TROSA S.**, *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, Paris, éd. d'Organisation, 1999, 351 p.
- TULKENS F., BOSLY H.-D. (dir.)**, *La justice pénale et l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 1996, 540 p.
- VAILLANT M. (dir.)**, *De la dette au don. La réparation pénale à l'égard des mineurs*, Paris, E.S.F., 1994, 238 p.
- VAILLANT M.**, *La réparation. De la délinquance à la découverte de la responsabilité*, Paris, Gallimard, 1999, 147 p.
- VAN CAMPENHOUDT L., CARTUYVELS Y., DIGNEFFE F. et al.**, *Réponses à l'insécurité, des discours aux pratiques*, Labor, 2000, 535 p.
- VAN DE KERCHOVE M.**, *Le droit sans peine. Aspects de la dépenalisation en Belgique et aux U.S.A.*, Bruxelles, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1987, 557 p.
- VAN ZANTEN A.**, *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, Paris, P.U.F., 2001, 424 p.
- VAQUIE D.**, *Implication des habitants dans les stratégies locales de prévention et de lutte contre les toxicomanies*, Forum Européen pour la sécurité urbaine, juin 1998, 60 p.
- VEIL C., LHUILIER D. (dir.)**, *La prison en changement*, Toulouse, Erès, 2000, 303 p.
- VENTRE A.-M., BAUER A.**, *Les polices en France : sécurité publique et opérateurs privés*, Paris, P.U.F., 2^e éd., 2002, 127 p.
- VERDELHAN-BOURGADE M. (dir.)**, *Ecole, langage et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, mai 2001, 348 p.
- VIEILLARD-BARON H.**, *Les banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette, 2001, 287 p.
- VILLECHAISE-DUPONT A.**, *Amère banlieue. Les gens des grands ensembles*, Paris, Grasset, 2000, 329 p.
- WACQUANT L.**, *Les prisons de la misère*, Paris, éd. Raison d'agir, 1999, 189 p.
- WACQUANT L.**, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité*, Marseille, Agone, 2004, 347 p.
- WEBER M.**, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1963, 1^e éd. 1919, 184 p.
- WIEVIORKA M.**, *Violence en France*, Paris, Seuil, 1999, 344 p.
- WIEVIORKA M.**, *La violence*, Paris, Hachette, 2005, 329 p.

- WYVEKENS A.**, *L'insertion locale de la justice pénale. Aux origines de la justice de proximité*, Paris, L'Harmattan, 1997, 363 p.
- WYVEKENS A., FAGET J. (dir.)**, *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Toulouse, Erès, 2001, 175 p.
- ZAMPONI F.**, *Les RG à l'écoute de la France. Police et politique de 1981 à 1997*, Paris, La découverte, 1998, 299 p.
- ZAUBERMAN R., ROBERT P.**, *Du côté des victimes. Un autre regard sur la délinquance*, Paris, L'Harmattan, 1995, 295 p.
- ZAY D. (dir.)**, *Prévenir l'exclusion scolaire et sociale des jeunes*, Paris, P.U.F., 2005, 326 p.

Thèses et mémoires

- CADIOU S.**, *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse, Université Montesquieu – Bordeaux IV, décembre 2002, 601 p.
- CIMAMONTI S.**, *Le processus d'élaboration de la loi « sécurité et liberté ». Essai d'analyse sociologique*, Aix-Marseille, P.U.A.M., 1982, 540 p.
- CUNTY C.**, *Système d'information géographique et sécurité : une application pour la R.A.T.P.*, Thèse, Université Paris I, 2004, 478 p. Disponible sur Internet : <http://ccsd.cnrs.fr>.
- DE MAILLARD J.**, *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée*, Thèse, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2000, 711 p.
- EL KHOURI A.**, *Le courant néo-classique dans la pensée et le droit pénal en France à l'époque contemporaine*, Thèse, Paris II, 1994, 302 p.
- ESTEBE P.**, *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998)*, Thèse, Université de Paris X – Nanterre, décembre 1999, 300 p.
- FOREST D.**, *La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public : dispositif et application de la loi du 21 janvier 1995*, Mémoire de D.E.S.S., Université Paris XI – Faculté Jean MONNET, septembre 1999. Disponible sur Internet : <http://www.juriscom.net/uni/mem/13/priv02.pdf>.
- LALANNE E.**, *Les procédures accélérées. Contribution à l'analyse des procédures rapides de mise en état des délits soumis au tribunal correctionnel*, Thèse, Université De Pau et des Pays de l'Adour, 1997, 409 p.
- LE GOFF T.**, *Le maire garant de la tranquillité publique. Réactivation d'un rôle politique et recomposition de l'action publique en matière de sécurité quotidienne*, Thèse, Université de Rennes I, décembre 2003, 402 p.
- LERIQUE F.**, *Recherche sur les aspects juridiques de la politique de la ville*, Thèse, Université de Lille II, 1999, 450 p.
- LINHART V.**, *La « ville » comme objet de politique publique. Genèse et institutionnalisation de la politique de la ville en France*, Thèse, Institut d'Etudes politiques de Paris, juin 1996.
- ROCQUET A.**, *De la pertinence des politiques répressives sur la formation des carrières délinquantes. Une approche analytique et empirique de la dissuasion de la délinquance juvénile de masse*, Thèse, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 2002, 407 p.
- SINA F.**, *Champ de la sécurité et prévention des illégalismes. Pour une analyse sociologique des enjeux relatifs aux politiques locales de prévention et de sécurité*, Thèse, Université de Nantes, juillet 2002, 429 p.

Articles

- "Information et sécurité. Les institutions françaises", Table Ronde, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 109-124.
- "La mixité urbaine est-elle une politique ?", Table ronde, *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 121-142.
- "Le plaider-coupable", Journées d'études de la Société Générale des Prisons, *R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 377-391.
- ADAM C., TORO F.**, "La sous-utilisation de la médiation pénale : chiffres et processus", *RD pén. crim.*, n°9-10, 1999, pp. 966-1004.
- AEBI M.F.**, "La relation entre cures de substitution à la méthadone et prévention de la délinquance: une réponse critique à NIVEAU et LAUREAU", *Déviance et Société*, vol. 25, n°2, 2001, pp. 187-203.
- AEBI M. F., KILLIAS M., RIBEAUD D.**, "Prescription médicale d'héroïne et délinquance. Résultats des essais suisses", *Criminologie*, vol. 32, n°2, 1999, pp. 127-148.
- ALBRECHT H.J.**, "L'économie du droit pénal et de l'exécution des peines. Evolution et tendances de l'aspect économique du droit pénal", *R.I.C.P.T.*, 1997, pp. 17-37.
- ALBRECHT P.-A.**, "La politique criminelle dans l'Etat de prévention", *Déviance et Société*, vol. 21, n°2, 1997, pp. 123-136.
- ALT-MAES F.**, "La contractualisation du droit pénal, mythe ou réalité ?", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°3, pp. 501-515.
- ALVAREZ J.**, "Violences intra-familiales : des réponses juridiques et judiciaires duales", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°35, 1999, pp. 111-131.
- ALVAREZ J.**, "La réinsertion ou les réinsertions ?", *Arch. pol. crim.*, n°22, 2000, pp. 189-217.
- ALVAREZ J.**, "Délinquance organisée et petite délinquance, quels liens dans l'Europe de Schengen ?", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 135-175.
- ANCEL M.**, "Un programme minimum de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1955, p. 562 et s.
- ANCEL M.**, "Pour une étude systématique des problèmes de politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, n°1, 1975, pp. 15-42.
- ANCEL M.**, "La contribution de la recherche à la définition d'une politique criminelle", *R.I.C.P.T.*, 1975, pp. 225-236.
- ANCEL M.**, "Observations sur la révision du programme minimum de la société internationale de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1982, p. 667 et s.
- ANCEL M.**, "La révision du programme minimum de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1983, p. 533 et s.
- ANCEL M.**, "Réforme pénale et dépénalisation : observations introductives aux III^è journées de politique criminelle et de défense sociale", *Rev. sc. crim.*, 1983, pp. 145-149.
- ANDRE P.**, "Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la S.N.C.F.", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 85-113.
- ARMAND G.**, "Que reste-t-il de la protection constitutionnelle de la liberté individuelle ?", *R.F. const.*, n°65, 2006, pp. 37-72.
- AUBUSSON DE CAVARLAY B.**, "Les statistiques policières : que compte-t-on et comment ?", *Questions pénales*, 1997, n°573.
- AUBUSSON DE CAVARLAY B.**, "De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée", *Déviance et Société*, vol. 22, n°2, 1998, pp. 155-180.
- AUBUSSON DE CAVARLAY B. et al.**, "Les statistiques de la délinquance", in **I.N.S.E.E.**, *France, Portrait social 2002-2003*, Paris, éd. de l'I.N.S.E.E., 2002, pp. 141-157.
- BACHELET F., RANGEON F.**, "La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale", *Politiques et management public*, vol. 14, n°3, 1996, pp. 1-19.
- BACQUE M.-H., SINTOMER Y.**, "Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers", *Rev. fr. socio.*, vol. 42, n°2, 2001, pp. 217-249.
- BAILLEAU F., FAGET J., DE MAILLARD J., PATTEGAY P.**, "Coproduire la sécurité. Les « chargés de mission prévention-sécurité » dans la redéfinition des politiques locales de sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°58, 2005, pp. 239-295.
- BALLION R.**, "Les conduites déviantes des lycéens et l'éducation à la citoyenneté", *Ville-Ecole-Intégration*, n°118, 1999, pp. 144-160.

- BARATTA A.**, "Les fonctions instrumentales et les fonctions symboliques du droit pénal. Pour une théorie du bien juridique", *Déviance et Société*, vol. 15, n°1, 1991, pp. 1-25.
- BARATTA A.**, "Droits de l'homme et politique criminelle", *Déviance et Société*, vol. 23, n°3, 1999, pp. 239-257.
- BARON C.**, "La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp. 329-349.
- BARRE M.-D.**, "Toxicomanie et délinquance : relations et artefacts", *Déviance et Société*, vol. 20, n°4, 1996, pp. 299-315.
- BARRERE A., MARTUCCELLI D.**, "La citoyenneté à l'école : vers la définition d'une problématique sociologique", *Rev. fr. socio.*, octobre-décembre 1998, pp. 651-669.
- BATTEGAY A., BOUBEKER A.**, "L'action associative des jeunes maghrébins", *Les Annales de la recherches urbaine*, n°89, juin 2001, pp. 95-101.
- BEAUPARLANT C., DARRIS G., LEMOINE A., LEON H.**, "La ville, la nuit. Rennes et Nantes, de nouvelles exigences de gestion urbaine", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, 85-107.
- BEGUE L.**, "Conventionnels et déviants : l'autorité du lien social", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 9-36.
- BELLIS P.**, "La sous-utilisation du travail d'intérêt général : chiffres et processus", *RD pén. crim.*, 1999, n°9-10, pp. 1005-1040.
- BELLON L., GUERY C.**, "Juges et psy : la confusion des langues", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°4, pp. 783-792.
- BENABOU R., KRAMARZ F., PROST K.**, "Zones d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?", *Economie et statistique*, n°380, 2004, pp. 3-34.
- BERGERON H.**, "Politiques publiques et croyances collectives. Analyse socio-historique de la politique française de soins aux toxicomanes de 1970 à 1995", *Déviance et Société*, 1999, vol. 23, n°2, pp. 131-147.
- BERKMOES H., BOURDOUX G.-L.**, "La prévention de la criminalité", *RD pén. crim.*, 1986, n°8-9-10, pp. 733-777.
- BERLIOZ G., DUBOUCHET L.**, "Des CCPD aux CLS. Articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 89-103.
- BERNARD P.**, "Actualité et avenir du corps préfectoral", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, pp. 519-530.
- BERNAT DE CELIS J.**, "La politique criminelle à la recherche d'elle-même", *Arch. pol. crim.*, n°2, 1977, pp. 3-60.
- BETIN C., MARTINAIS E., RENARD M.-C.**, "Sécurité, vidéosurveillance et construction de la déviance : l'exemple du centre-ville de Lyon", *Déviance et Société*, vol. 27, n°1, pp. 3-24.
- BIANCHI V.**, "La défense en matière disciplinaire", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 407-408.
- BIGO D.**, "Grands débats dans un petit monde. Les débats en relations internationales et leur lien avec le monde de la sécurité", *Cultures et Conflits*, n°19-20, 1995, pp. 7-48.
- BIGO D.**, "La recherche proactive et la gestion du risque", *Déviance et Société*, vol. 21, n°4, 1997, pp. 423-429.
- BIGO D.**, "Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude?", *Cultures et Conflits*, n°31-32, 1998, pp. 13-38.
- BIGO D.**, "L'Europe de la sécurité intérieure. Penser autrement la sécurité", in **LE GLOANNEC A.-M.**, *Entre union et nations. L'Etat en Europe*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 55 et s.
- BIGO D.**, "Vers une Europe des polices ?", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 471-482.
- BILLARD G., CHEVALIER J., MADORE F.**, *Ville fermée, ville surveillée. La sécurisation des espaces résidentiels en France et en Amérique du Nord*, Rennes, P.U.R., 2005.
- BIOY X.**, "A propos de la réforme de la justice : Sur l'institution des Commissions de recours contre les classements sans suite", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°2, pp. 341-352.
- BLAKESLEY C. L.**, "Les systèmes de justice criminelle face au défi du crime organisé", *R.I.D.P.*, n°69, 1^e et 2^e trimestre 1998, pp. 35-68.
- BOCCON-GIBOD D.**, "La nouvelle action publique", *R. pénit.*, 2003, n°3, pp. 453-459.
- BODY-GENDROT S.**, "Les nouvelles formes de la violence urbaine aux Etats-Unis", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 25-47.
- BODY-GENDROT S.**, "Les violences urbaines en France et aux Etats-Unis : tentatives de réponses", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 545-554.

- BODY-GENDROT S., DUPREZ D.**, "Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France", *Déviance et Société*, vol. 25, n°4, 2001, pp. 377-402.
- BOLLE P.-H.**, "Le rôle du droit pénal dans la protection de l'environnement", *R.I.C.P.T.*, vol. LIII, janvier-mars 2000, pp. 8-19.
- BONAFE-SCHMITT J.-P.**, "Le mouvement « Victim-Offender Médiation » : l'exemple du Minnesota Citizen Council on Crime and Justice", *Droit et Société*, n°29, 1995, pp. 57-77.
- BONELLI L.**, "Renseignements généraux et violences urbaines", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, 2001, pp. 95-103.
- BONELLI L.**, "Les contrats locaux de sécurité : une sécurité déléguée", *Regards sur l'actualité*, n°284, 2002, pp. 53-63.
- BONELLI L.**, "Evolutions et régulations des illégalismes populaires en France depuis le début des années 1980", *Cultures et Conflits*, n°51, 2003, pp. 9-42.
- BORRICAND J.**, "Espace urbain et prévention de la délinquance. Nouvelles perspectives françaises", *Rev. sc. crim.*, 1990, n°3, pp. 622-629.
- BORRICAND J.**, "La nouvelle politique française de prévention de la délinquance en milieu urbain", *Problèmes actuels de science criminelle*, vol. V, P.U.A.M., 1992, pp. 25-53.
- BORRICAND J.**, "La politique criminelle française de fond en matière de stupéfiants", *Problèmes actuels de science criminelle*, vol. XIV, P.U.A.M., 2001, pp. 9-28.
- BORZEIX A., COLLARD D., RAULET-CROSET N.**, "Participation, insécurité, civilité : quand les habitants s'en mêlent", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, pp. 55-83.
- BOUCHARD V.**, "Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°2, pp. 273-290.
- BOULANGER M.**, "Justice et absolutisme : la grande ordonnance criminelle d'août 1670", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 47, n°1, 2000, pp. 7-36.
- BOULLIER D.**, "La vidéosurveillance à la RATP : un maillon controversé de la chaîne de production de sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 88-100.
- BOULOC B.**, "Les infractions contre les biens dans le nouveau Code pénal", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 481-492.
- BOULOC B.**, "La place du droit pénal dans le droit des sociétés", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 17-23.
- BOULOC B.**, "La durée des procédures : un délai enfin raisonnable ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 55-64.
- BOULOC B.**, "Convention européenne des droits de l'homme et procédure pénale. Quelques aspects d'une incidence", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp. 53-68.
- BOURDOUX G. L.**, "Quelques considérations sur le renseignement et la recherche proactive par les services de police en Belgique", *Déviance et Société*, vol. 21, n°4, 1997, pp. 431-441.
- BOURGOIN N.**, "La règle et son application : la punition en prison", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, pp. 323-337.
- BOYER J.**, "Interconnexions et fichiers policiers. Deux débats de notre temps", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 135-147.
- BRAHMY B.**, "Psychiatrie et prison : constats et recommandation", *A.J. Pénal*, 2004, n°9, pp. 315-318.
- BRANTS C., FIELD S.**, "Les méthodes d'enquête proactives et le contrôle des risques", *Déviance et Société*, vol. 21, n°4, 1997, pp. 401-414.
- BRIVIN R., MUSSELIN C.**, "Les politiques de contractualisation entre centralisation et décentralisation : le cas de l'équipement et de l'enseignement supérieur", *Sociologie du travail*, n°4, 1996, pp. 575-595.
- BROCHU S., SCHNEEBERGER P.**, "Drogues illicites et délinquance : regards sur les travaux nord-américains", *O.F.D.T., Tendances*, n°17, novembre 2001, pp. 1-4.
- BRODEUR J.-P.**, "Les politiques criminelles en Amérique du Nord", *Arch. pol. crim.*, 1990, n°12, p. 178 et s.
- BRODEUR J.-P.**, "Le contrôle social : privatisation et technocratie", *Déviance et Société*, vol. 19, n°2, 1995, pp. 127-147.
- BRODEUR J.-P.**, "La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°28, 1997, pp. 171-184.
- BRODEUR J.-P.**, "Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes", Un texte de H. GOLDSTEIN, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°31, 1998, pp. 259-285.

- BRODEUR J.-P., MONJARDET D.**, "L'impact de la police de proximité dans les quartiers. Une étude croisée", Traduction française d'un texte de W.G. SKOGAN, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série, 2003, pp. 295-338.
- BRUNET B.**, "La politique de la ville", *Droit et Société*, n°23-24, 1993, pp. 117-141.
- BRUNET B.**, "Le traitement en temps réel : la justice confrontée à l'urgence comme moyen habituel de résolution de la crise sociale", *Droit et Société*, n°38, 1998, pp. 91-107.
- BÜCK V.**, "Chronique de droit constitutionnel pénal", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°1, pp. 122-134.
- BUFFAT J.-P., LE GOFF T.**, "Quand les maires s'en remettent aux experts. Une analyse des liens entre les cabinets de conseil en sécurité et les maires", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 169-195.
- BUISSON J.**, "La garde à vue dans la loi du 15 juin 2000", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 25-42.
- BUI TRONG L.**, "L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°14, 1993, pp. 235-247.
- BUI TRONG L.**, "Les violences urbaines à l'échelle des renseignements généraux. Un état des lieux pour 1998", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 215-224.
- BURDEAU G.**, "Etat", *Encyclopédie Universalis*, vol. 8, 1996, pp. 844-847.
- BUREAU A.**, "Etat des lieux d'un dispositif procédural atypique : la composition pénale", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 125-150.
- BURGELIN C.**, "Les centres éducatifs fermés : le retour à une logique d'enfermement", *Regards sur l'actualité*, n°284, 2002, pp. 35-39.
- CADIET L.**, "Et les principes directeurs des autres procès ? Jalons pour une théorie des principes directeurs du procès", in *Justice et Droits fondamentaux*, Etudes offertes à J. NORMAND, Paris, Litec, 2003, pp. 71-110.
- CANIVET G.**, "Les influences croisées entre juridictions nationales et internationales. Eloge de la « bénévolence » des juges", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°4, pp. 799-817.
- CANTEGREIL J.**, "Sur la seconde loi française d'adaptation du statut de Rome. Essai de prospective systémale", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 803-812.
- CARDET C.**, "Quelle consécration pour le contrôle judiciaire socio-éducatif dans la loi du 15 juin 2000 ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, pp. 536-551.
- CARDET C.**, "L'externalisation de la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique", *R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 313-324.
- CARIO R.**, "La place de la victime dans l'exécution des peines", *Recueil Dalloz*, 2003, p. 145 et s.
- CARIO R.**, "Médias et insécurité : entre droit d'informer et illusions sécuritaires", *Recueil Dalloz*, Chron., 2004, pp. 75-80.
- CARTIER M. E.**, "La judiciarisation de l'exécution des peines", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 87-106.
- CARTUYVELS Y.**, "Proximus, ou la tentation du temps pénal contemporain", *RD pén. crim.*, 1999, n°1, pp. 54-66.
- CASORLA F.**, "La célérité du procès pénal en droit français", *R.I.D.P.*, vol. 66., 1996, pp. 521-563.
- CASORLA F.**, "La justice pénale à l'épreuve du concept de "restorative justice", *R. pénit.*, 2000, n°1, pp. 31-38.
- CASTAIGNEIDE J.**, "La responsabilité pénale du mineur. Evolution ou révolution ?", *R. pénit.*, 2004, n°2, pp. 273-284.
- CASTANO C., SAUTKINA E., AMADOR S., CASAL A.**, "La gestion identitaire des incivilités par les agents de la SNCF et de la Poste", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 33-46.
- CASTEL R.**, "Savoirs d'expertise et production de normes" in **CHAZEL F., COMMAILLE J. (dir.)**, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., 1991.
- CAUCHIE J.-F., CHANTRAINE G.**, "De l'usage du risque dans le gouvernement du crime", *Champ pénal*, vol. 2, 2005.
- CEDRAS J.**, "Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", *R.I.D.P.*, n°69, 1^e et 2^e trimestre 1998, pp. 341-367.
- CERE J.-P.**, "Le droit disciplinaire pénitentiaire entre jurisprudence interne et européenne", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 393-401.
- CERE J.-P., REMILLIEUX P.**, "De la composition pénale à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité : le « plaider coupable » à la française", *A.J. Pénal*, 2003, n°2, pp. 45-52.

- CESONI M. L., RECHTMAN R.**, "La « réparation psychologique » de la victime : une nouvelle fonction de la peine ?", *RD pén. crim.*, 2005, n°2, pp. 158-178.
- CHALUMEAU E.**, "La politique de lutte contre l'insécurité", *Regards sur l'actualité*, novembre 2001, pp. 27-39.
- CHALUMEAU E., GLORIEUX P.**, "L'expertise en matière de sécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 399-412.
- CHAMBRON N.**, "Réduire l'insécurité : peut-on apprécier l'impact des politiques locales", *Politiques et management public*, vol. 17, n°3, 1999, pp. 151-169.
- CHANTRAINE G.**, "Prison et regard sociologique", *Champ pénal*, mai 2004, pp. 3-4. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org/document39.html>.
- CHANUT V.**, "Evaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ?", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 1-27.
- CHARBONNEAU S., BELIVEAU D.**, "Un exemple de justice réparatrice au Québec : la médiation et les organismes de justice alternative", *Criminologie*, vol. 32, n°1, 1999, pp. 57-77.
- CHARLEBOIS P.**, "Evaluation : un passe-temps pour les chercheurs ou une nécessité pour les intervenants ?", *Revue canadienne de Psycho-Education*, vol. 27, n°2, pp. 253-269.
- CHARLOT B.** (entretien), "A l'ombre des grands frères. De quelques stéréotypes sur les jeunes et l'intégration", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°35, 1999, pp. 169-184.
- CHARLOT B.**, "Violences à l'école. La dimension « ethnique » du problème", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 178-189.
- CHARLOT B., EMIN L., DE PERETTI O.**, "Les aides-éducateurs : le lien social contre la citoyenneté", *Ville-Ecole-Intégration*, n°118, 1999, pp. 161-175.
- CHARVET D.**, "Réflexions autour du plaider coupable", *D.*, 2004, chron. 35, p. 2517 et s.
- CHAUMONT J.-M.**, "Du culte des héros à la concurrence des victimes", *Criminologie*, vol. 33, n°1, 2000, pp. 24-27.
- CHEVALIER G.**, "L'intérêt central pour le local. Analyse des politiques socio-préventives en France entre 1981 et 1986", *Déviance et Société*, vol. 12, n°3, 1988, pp. 237-267.
- CHEVALIER G.**, "Administrations de mission et luttes d'influence. Le cas du secteur socio-préventif", *Rev. fr. socio.*, vol.31, 1990, pp. 421-437.
- CHEVALIER G.**, "Volontarisme et rationalité d'Etat. L'exemple de la politique de la ville", *Rev. fr. socio.*, vol. 37, 1996, pp. 209-235.
- CHEVALLIER J.**, "L'Etat régulateur", *RF adm. publ.*, n°111, 2004, pp. 473-482.
- CHEVALLIER-GOVERS C.**, "De la nécessité de créer une police européenne intégrée", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°1, pp. 77-85.
- CLARKE R.V.**, "Les technologies de la prévention situationnelle", *Droit et Société*, n°22, 1992, pp. 101-113.
- COEURET A., FORTIS E.**, "La place du droit pénal dans le droit du travail", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 25-38.
- COLLOVALD A.**, "Des désordres sociaux à la violence urbaine", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, pp. 104-114.
- CORNUS-LE PUIL L.**, "L'enfant. Un adulte en miniature ou un être en devenir ? Plaidoyer pour une approche globale du phénomène délinquantiel", *R. pénit.*, 2004, n°2, pp. 285-312.
- COSTA-LACOUX J.**, "La formation du futur citoyen au collège", *Ville-Ecole-Intégration*, n°118, 1999, pp. 188-200.
- COUDERT F.**, "La procédure de jugement à délai rapproché des mineurs délinquants", *Droit pénal*, 2003, n°3, pp. 4-6.
- COUVRAT P.**, "Livre II. Les infractions contre les personnes", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 469-479.
- COUVRAT P.**, "De la période de sûreté à la peine incompressible", *Rev. sc. crim.*, 1994, n°2, pp. 356-361.
- COUVRAT P.**, "Quelle probation pour demain ?", *Rev. sc. crim.*, 1997, n°3, pp. 680-684.
- COUVRAT P.**, "Une première approche de la loi du 19 décembre 1997 relative au placement sous surveillance électronique", *Rev. sc. crim.*, 1998, n°2, pp. 374-378.
- COUVRAT P.**, "Le suivi socio-judiciaire, une peine pas comme les autres", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°2, pp. 376-383.

- COUVRAT P.**, "Le difficile passage du gué. De la décision d'administration judiciaire à la décision juridictionnelle", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°2, pp. 425-428.
- COUVRAT P.**, "La politique pénale en matière de circulation routière", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 101-107.
- COUVRAT P.**, "Dispositions générales et nouvelles organisation judiciaire de l'application des peines", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°3, pp. 682-687.
- CRAWFORD A.**, "Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 51-87.
- CRAWFORD A.**, "Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles : nouvelles stratégies et nouveaux développements", *Déviante et Société*, vol. 25, n°4, 2001, pp. 427-458.
- CRAWFORD A.**, "Vers une reconfiguration des pouvoirs ? Le niveau local et les perspectives de la gouvernance", *Déviante et Société*, vol. 25, n°1, 2001, pp. 3-32.
- CROZIER M.**, "Crise et renouveau dans l'administration française", *Sociologie du travail*, vol. 8, n°3, 1966.
- CROZIER M.**, "Le problème de la régulation dans les sociétés complexes modernes" in **CHAZEL F., COMMAILLE J. (dir.)**, *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris, L.G.D.J., 1991, pp. 131-135.
- CROZIER M., THOENIG J.-C.**, "La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Rev. fr. socio.*, XVI, 1975, pp. 3-32.
- CUSSON M.**, "L'analyse stratégique et quelques développements récents en criminologie", *Criminologie*, 1986, n°1, pp. 53-72.
- CUSSON M.**, "Qu'est-ce que la sécurité intérieure ?", *R.I.C.P.T.*, 2000, n°4, pp. 387-402.
- CUSSON M.**, "La surveillance et la télésurveillance : sont-elles efficaces ?", *R.I.C.P.T.*, 2005, n°2, pp. 131-149.
- DALLEST J.**, "L'instruction depuis la loi Perben II", *A.J. Pénal*, 2004, n°10, pp. 346-352.
- DAMAMME D., JOBERT B.**, "La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique", *RF sc. pol.*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 3-30.
- DANET J.**, "Le droit pénal et la procédure pénale sous le paradigme de l'insécurité", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 37-69.
- DANET J.**, "Brèves remarques sur la typologie et la mise en œuvre des nullités", *A.J. Pénal*, 2005, n°4, pp. 133-139.
- DANET J.**, "LA CRPC : un an après", *A.J. Pénal*, 2005, n°12, pp. 433-441.
- DARBEDA P.**, "Détenus en surnombre ? A propos de la Recommandation du 30 septembre 1999 du Conseil de l'Europe", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°2, pp. 442-454.
- DARBEDA P.**, "L'injonction de soins et le suivi socio-judiciaire", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, pp. 625-638.
- DARBEDA P.**, "L'injonction de soins et le suivi sociojudiciaire", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°3, pp. 625-638.
- DARBEDA P.**, "Le programme 4000 : des prisons sûres et humaines", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°2, pp. 396-404.
- DARD P.**, "Contrôler ou communiquer ? Débat sur la coveillance et ses usages", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 31-47.
- DARMON M.**, "La prise en compte des droits fondamentaux par la Cour de justice des Communautés européennes", *Rev. sc. crim.*, 1995, n°1, pp. 23-34.
- DEBARBIEUX E.**, "La violence à l'école : une mondialisation ?", *Ville-Ecole-Intégration*, Hors-série, n°8, 2004, pp. 11-31.
- DE BELLESCIZE R.**, "La Cour de justice des Communautés européennes limite la souveraineté des Etats en matière pénale", *Droit pénal*, décembre 2005, pp. 6-9.
- DEBUYST C.**, "Le concept de dangerosité et un de ses éléments constitutifs : la personnalité", *Déviante et Société*, 1977, vol. 1, n°4, p. 363 et s.
- DE CALAN J.**, "La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 143-157.
- DECOCQ A.**, "L'infraction et la responsabilité dans l'avant-projet de code pénal", *J.C.P.*, 1979, I, 2926.
- DE KERCHOVE G.**, "Brèves réflexions sur la coopération policière au sein de l'Union européenne", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°3, pp. 553-569.
- DELABRUYERE D., HARAL C.**, "L'activité des tribunaux pour enfants en 2003", *Infostat Justice*, n°76, 2004.

- DELAGARDE C., HELLOIN C., HERZOG-EVANS M. et al.**, "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte à l'épreuve de l'expérience", *Arch. pol. crim.*, n°19, 1997, pp. 67-95.
- DELAGE J.-P.**, "La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité", *Dalloz*, 2005, p. 1970 et s.
- DELCROIX C.**, "Les parents des cités : la prévention des risques encourus par les enfants", *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 97-106.
- DELHOME D., LANDAUER P.**, "La sécurisation des grands ensembles : incertitudes et contradictions des opérations de requalification", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 49-62.
- DELLA FAILLE N., MINCKE C.**, "Les mutations du rapport à la loi en droit pénal", *Déviance et Société*, vol. 26, n°2, 2002, pp. 135-161.
- DELMAS-MARTY M.**, "L'analyse systémale et la politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, 1985, n°8, pp. 27-45.
- DELMAS-MARTY M.**, "Systèmes d'administration de la justice et prévention", *RD pén. crim.*, 1988, n°2, 1988, pp. 119-134.
- DELMAS-MARTY M.**, "Vers un droit pénal européen commun ?", *Arch. pol. crim.*, n°19, 1997, pp. 7-24.
- DELMAS-MARTY M.**, "A propos du nouveau Code pénal français", *RD pén. crim.*, 1997, n°2, pp. 133-184.
- DELMAS-MARTY M.**, "La Cour pénale internationale et les interactions entre droit interne et international", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 1-11.
- DELMAS-MARTY M.**, "Le droit pénal comme éthique de la mondialisation", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°1, pp. 1-10.
- DELMAS-MARTY M.**, "Les figures de l'internationalisation en droit pénal des affaires. Aplanir le terrain de jeu", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°4, pp. 735-738.
- DELUMEAU J.**, "Peurs d'hier et peurs d'aujourd'hui", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°32, 1998, pp. 151-164.
- DE MAILLARD J.**, "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", *Politiques et management public*, vol. 18, n°3, 2000, pp. 21-41.
- DE MAILLARD J.**, "Les travailleurs sociaux en interaction. Politiques sociales urbaines, mobilisation des professionnels et fragmentations", *Sociologie du travail*, n°44, 2001, pp. 215-232.
- DE MAILLARD J., FAGET J.**, "Les ALMS en quête de légitimité. Déficits de reconnaissance et oppositions professionnelles", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 127-147.
- DEMORTAIN D.**, "Action collective et professionnalisation des correspondants de nuit", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 35-56.
- DESDEVISES M.-C.**, "Les associations d'aide aux victimes", *Rev. sc. crim.*, 1985, n°3, pp. 541-547.
- DESDEVISES M.-C.**, "Les fondements de la médiation pénale", in *Mélanges en l'honneur d'Henry Blaise*, Paris, Economica, 1995, p. 175 et s.
- DESDEVISES M.-C.**, "Réparer ou punir : la médiation pénale", *Petites Affiches*, 27 août 1997, p. 5.
- DESDEVISES Y.**, "Les modes alternatifs de règlement des litiges", *Justices*, 1995, n°2, p. 342 et s.
- DESIRE S.**, "Des groupes d'intervention régionaux efficaces et légaux ?", *A.J. Pénal*, 2004, n°10, pp. 363-365.
- DETRAZ S.**, "Le prononcé anticipé des peines : une procédure ante delictum en expansion", *Droit pénal*, 2005, n°6, pp. 6-12.
- D'HAUTEVILLE A.**, "Un nouvel élan est donnée à la politique publique d'aide aux victimes", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°3, pp. 647-655.
- D'HAUTEVILLE A.**, "Les droits des victimes", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 107-116.
- D'HAUTEVILLE A.**, "Réflexions sur la remise en cause de la sanction pénale", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 400-407.
- DHOQUOIS R.**, "Civilité, incivilités", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°23, 1996, pp. 48-53.
- DIEU F.**, "La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 123-148.
- DIEU F.**, "Les polices municipales dans les politiques publiques de sécurité : éléments sur la situation française", *R.I.C.P.T.*, 2004, n°2, pp. 177-188.
- DIEU F., DOMINGO B.**, "Partenariat et évaluation : le cas des contrats locaux de sécurité", *R.I.C.P.T.*, vol. LVI, n°2, 2003, pp. 3-22.

- DI MARINO G.**, "Du Code de procédure pénale version 1958 au Code de procédure pénale version 2000", *R. pénit.*, 2000, n°1, pp. 87-107.
- DOMENECH J.-L.**, "Victime et sanction pénale. La participation de la victime au procès", *R. pénit.*, n°3, 2005, pp. 599-603.
- DONZELOT J.**, "La nouvelle question urbaine", *Esprit*, novembre 1999, pp. 83-114.
- DONZELOT J.**, "La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification", *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 14-39.
- DONZELOT J., WYVEKENS A.**, "Community policing, « chicago style »", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°41, 2000, pp. 245-267.
- DONZELOT J., WYVEKENS A.**, "Community policing et restauration du lien social. Politiques locales de sécurité aux Etats-Unis et en France", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 43-71.
- DUBET F.**, "Emeutes urbaines. A propos de la violence des jeunes", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 7-24.
- DUBET F.**, "Délinquance et sécurité : note critique", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 581-590.
- DUCASSET P.**, "Un mille-feuilles administratif", *Après-demain*, n°359, 1993, pp. 3-4.
- DÜNKEL F.**, "La justice réparatrice en Allemagne", *Criminologie*, vol. 32, n°1, 1999, pp. 107-132.
- DUPONT B.**, "La technicisation du travail policier : ambivalences et contradictions internes", *Criminologie*, vol. 37, n°1, 2004, pp. 107-126.
- DUPONT B., RATCLIFFE J.**, "Juste des punaises sur une carte ? Quelques considérations critiques sur la cartographie criminelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°41, 2000, pp. 229-243.
- DUPREZ D.**, "Contribution à une sociologie de la prévention de la délinquance en France", *Après-demain*, n°413-414, 1999, pp. 18-21.
- DURAN P.**, "Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques", *L'Année sociologique*, n°40, 1990.
- DUVAL M., FONTAINE A.**, "Quand des pratiques différentes se heurtent : les relations entre les travailleurs de rue et les autres intervenants", *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n°1, 2000, pp. 49-67.
- EL KHOURY A. D. et al.**, "Réflexions critiques sur les stages parentaux", *R.A.J.S.-J.D.J.*, n°247, septembre 2005.
- ELLEFSEN B., HAMEL J., WILKINS M.**, "La citoyenneté et le droit de cité des jeunes", *Sociologie et sociétés*, vol. XXXI, n°2, 1999, pp. 89-99.
- ENGUELEGUE S.**, "L'institution de la perpétuité réelle : contribution à l'étude des processus décisionnels pénaux", *Rev. sc. crim.*, 1997, n°1, pp. 59-71.
- EPSTEIN R.**, "Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine", *Politiques et management public*, vol.23, n°3, 2005, pp. 127-143.
- EPSTEIN R.**, "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, décembre 2005, pp. 96-111.
- ERICSON R. V., HAGGERTY K. D.**, "La communication sur les risques, la police et le droit", *Droit et Société*, n°47, 2001, pp. 185-204.
- ESQUIAGE G.**, "Le financement de la politique de la ville", *Après-demain*, n°359, 1993, pp. 10-13.
- ESTEBE P.**, "L'habitant ou le cher disparu. Disparition, apparitions et résurgences de l'habitant comme figure de la participation politique en France", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 49, 2002, pp. 151-171.
- ESTEBE P., LEON H.**, "L'émergence des politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des Pays de la Loire", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 129-148.
- ESTERLE-HEDIBEL M.**, "Virées, incendies et vols de voitures : motivations aux vols et aux dégradations de voitures dans les bandes de jeunes de milieu populaire", *Déviance et Société*, vol. 20, n°2, 1996, pp. 119-139.
- ESTERLE-HEDIBEL M.**, "L'école : du rapport d'incident au délit", *Bulletin C.L.A.R.I.S.*, n°3, novembre 2002, pp. 40-43.
- ESTERLE-HEDIBEL M.**, "Absentéisme, déscolarisation, décrochage scolaire, les apports des recherches récentes", *Déviance et Société*, vol. 30, n°1, 2006, pp. 41-65.
- FAGET J.**, "La double vie de la médiation", *Droit et Société*, n°29, 1995, pp. 25-38.
- FAGET J.**, "L'accès au droit : logiques de marché et enjeux sociaux", *Droit et Société*, n°30-31, 1995, pp. 367-378.

- FAGET J.**, "Médiation et violences conjugales", *Champ pénal*, vol. 1, 2004. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org>.
- FAGET J., WYVEKENS A.**, "Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 87-116.
- FARINA-CUSSAC J.**, "La sanction punitive dans les jurisprudences du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°3, pp. 517-530.
- FARRINGTON D.P., SHERMAN L.W., MACKENZIE D.L.**, "What do we know about crime prevention ?", *Annales internationales de criminologie*, vol. 40, n°1-2, 2002, pp. 11-27.
- FATTAH E.**, "La victimologie au carrefour entre la science et l'idéologie", *R.I.C.P.T.*, vol. XLVIII, n°2, 1995, pp. 131-139.
- FAUGERON C. et al.**, "Débat : légitimation ou délégitimation du système pénal", *Déviance et Société*, 1985, pp. 255-257.
- FAVOREU L.**, "La constitutionnalisation du droit pénal et la procédure pénale. Vers un droit constitutionnel pénal", in *Droit pénal contemporain*. Mélanges en l'honneur d'André VITU, Paris, Cujas, 1989, p. 169 et s.
- FELTZ F.**, "La nouvelle action publique", *R. pénit.*, 2003, n°3, pp. 461-470.
- FERRET J.**, "Les polices municipales en France, une perspective socio-politique", *Déviance et Société*, vol. 22, n°3, 1998, pp. 263-288.
- FERRET J.**, "Police de proximité en France. Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2001, pp. 97-117.
- FERRET J.**, "Y aura-t-il des élections cette année ? Technologie des partenariats et oubli du politique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 7-17.
- FERRET J.**, "Evaluer la police dite de proximité ? Certitudes et incertitudes tirées des expériences françaises", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°53, 2003, pp. 83-110.
- FERRET J., GALLARDO F., PURENNE A.**, "Sécurité routière : le nouveau champ d'action des polices municipales", *Les Cahiers de la sécurité*, n°58, 2005, pp. 139-157.
- FERRET J., MAFFRE P.**, "L'usage de la notion de police de proximité en Espagne, indice d'une mutation inachevée", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 77-101.
- FIRCHOW T.**, "L'évolution des doctrines d'emploi de la police au regard de la politique criminelle dans les espaces urbains sensibles", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 71-83.
- FIXOT A.-M.**, "L'exhortation démocratique de la politique de la ville", *Revue du M.A.U.S.S.*, n°14, 1999, pp. 244-259.
- FLORE D.**, "Les Nations Unies : une politique mondiale dans le domaine de la justice pénale ?", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 80-91.
- FOESSEL M.**, "Légitimation de l'Etat. De l'affaiblissement de l'autorité à la restauration de la puissance", *Esprit*, mars-avril 2005, p. 7 et s.
- FOESSEL M.**, "La sécurité : paradigme pour un monde désenchanté", *Esprit*, n°8-9, 2006, 194-207.
- FOGEL D., BERNAT DE CELIS J.**, "Le débat américain sur la politique de sentencing : dix années de combat", *Rev. sc. crim.*, 1982, p. 543 et s.
- FRATACCI L.**, "Une évaluation de l'activité des juridictions en 2005", *Infostat Justice*, n°86, 2006.
- FROMENT J.-C.**, "Le pouvoir souverain, la peine et le corps. Eléments pour une philosophie pénale de la surveillance électronique", *R.I.E.J.*, 1996, n°37, pp. 1-44.
- FROMENT J.-C.**, "La surveillance électronique à domicile : une nouvelle économie du pouvoir de punir", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 149-168.
- FROMENT J.-C.**, "Le maire et la sécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 455-469.
- FROMENT J.-C.**, "La loi du 15 avril 1999 sur les polices municipales : entre « semi-tutelle » et « vrai faux » contrat", *Pouvoirs locaux*, chron. droit et décentralisation, n°42, 1999, pp. 115-122.
- GARAPON A.**, "Une société de victimes", in *France : les révolutions invisibles*, Paris, Calmann-Lévy, 1998.
- GARCIA-JOURDAN S.**, "L'Union européenne face à la criminalité transnationale organisée. L'impact du projet de Constitution sur les moyens de lutte mobilisés", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 151-171.
- GARRAUD P.**, "Politiques nationales : élaboration de l'agenda", *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, pp. 17-41.

- GARREAU P.**, "Les SPIP et le volet application des peines de la loi du 9 mars 2004", *A.J. Pénal*, 2004, n°11, pp. 397-401.
- GARRON F.**, "L'interprétation des normes supralégislatives en matière pénale", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 773-801.
- GASSIN R.**, "La confrontation de la théorie de la stigmatisation et de la réalité criminologique", *Rev. sc. crim.*, 1980, n°1, pp. 5-12.
- GASSIN R.**, "La criminologie et les tendances modernes de la politique criminelle", *Rev. sc. crim.*, 1981, pp. 265-279.
- GASSIN R.**, "La crise des politiques criminelles occidentales", *Problèmes actuels de science criminelle*, P.U.A.M., n°1, 1985, pp. 21-56.
- GASSIN R.**, "Les fondements juridiques de la réinsertion des délinquants en droit positif français", *Rev. sc. crim.*, 1996, n°2, pp. 443-460.
- GASSIN R.**, "De quelques tendances récentes de la criminologie anglaise et nord-américaine", *Rev. sc. crim.*, 1997, pp. 249-268.
- GATTI-DOMENACH J.**, "L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°4, 1991, pp. 177-185.
- GAUDIN J.-P.**, "Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", *RF sc. pol.*, vol. 45, n°1, 1995, p. 31-56.
- GAUDIN J.-P.**, "Le sens du contrat dans les politiques publiques", *Esprit*, Février 2001, pp. 112-121.
- GERSPARACHER N., LEMIEUX F.**, "Coopération policière, marché de l'information et expansion des acteurs internationaux : le cas d'Europol", *R.I.C.P.T.*, 2005, n°4, pp. 461-477.
- GHICA-LEMARCHAND C.**, "La commission rogatoire internationale en droit pénal", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 33-43.
- GIACOPELLI M.**, "La promotion du milieu ouvert par l'aménagement des peines", *A.J. Pénal*, 2005, n°3, pp. 89-93.
- GILLY T.**, "La sécurité intérieure. Un concept en mutation", *R.I.C.P.T.*, 1998, n°2, pp. 155-167.
- GIOVANNONI L.**, "La présence de la CIMADE dans les centres de rétention administrative", *A.J. Pénal*, 2004, n°3, pp. 108-110.
- GIRAULT C., GRAVELET B.**, "La Cour pénale internationale : illusion ou réalité ?", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°2, pp. 410-423.
- GLASMAN D.**, "Quelques acquis d'un programme de recherches sur la déscolarisation", *Ville-Ecole-Intégration*, n°122, 2000, pp. 105-126.
- GLEIZAL J.-J.**, "Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 73-86.
- GLEIZAL J.-J.**, "Sécurité et globalisation", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 949-954.
- GODIVEAU Y.**, "Du blanchiment d'argent à l'économie criminelle : un point de vue policier", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, 1999, pp. 55-62.
- GORGEON C.**, "Les adjoints de sécurité dans la police nationale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 65-91.
- GORGEON C.**, "La police à l'épreuve du local. Enjeux internes et mise en œuvre de la police de proximité sur deux sites", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 101-126.
- GORGEON C., ESTEBE P., LEON H.**, "De la prévention sociale à la tranquillité publique. Glissement sémantique et renouveau de l'action publique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 223-241.
- GRELLEY P.**, "La production contractuelle de recherche par le ministère de la justice", *Droit et Société*, n°20-21, 1992, pp. 517-532.
- GRELLEY P.**, "L'appel d'offres : un outil privilégié de politique scientifique", *Droit et Société*, n°23-24, 1993, pp. 155-162.
- GREMION C.**, "Les paradoxes du corps préfectoral", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, 555-564.
- GRILLE N.**, "La perspective des établissements spécialisés pour mineurs, le pari d'une prison éducative ?", *A.J. Pénal*, 2005, n°2, pp. 62-66.

- GROLL K.H.G., REINKE H.**, "Diffusion de la sécurité à la société civile ou « policierisation » du social. La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, pp. 57-76.
- GIUDICELLI A.**, "Présentation des dispositions procédurales de la loi du 1^{er} juillet 1996 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante", *Rev. sc. crim.*, 1997, n°1, pp. 29-33.
- GIUDICELLI A.**, "Le témoin assisté et la personne mise en examen : vers un nouvel équilibre ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 43-49.
- GIUDICELLI A.**, "Repenser le plaider coupable", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, pp. 592-593.
- GIUDICELLI-DELAGE G.**, "Livre IV. Les crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 493-510.
- GUIDICELLI A.**, "Premières applications jurisprudentielles de l'article préliminaire du Code de procédure pénale", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 122-125.
- GUINCHARD S.**, "Menaces sur la justice des droits de l'homme et les droits fondamentaux de procédure", in *Justice et Droits fondamentaux*, Etudes offertes à J. NORMAND, Paris, Litec, 2003, pp. 209-218.
- GUINCHARD S.**, "Une certaine idée de la sécurité et de la liberté en France à travers vingt ans de discours politiques sur le sentiment d'insécurité", in *Une certaine idée du droit*, Mélanges offerts à André DECOCQ, Paris, Litec, 2004, pp. 311-325.
- HARDOUIN S.**, "Le rapport Warsmann et la loi du 9 mars 2004", *R. pénit.*, 2004, n°3, pp. 519-532.
- HASSID O.**, "La gouvernance de sécurité : un concept pour un nouveau paradigme en criminologie ?", *R.I.C.P.T.*, vol. LVIII, n°2, 2005, 151-161.
- HAUCH J.-M.**, "Les tendances récentes dans la criminalité, le droit pénal et la politique criminelle aux U.S.A.", *Rev. sc. crim.*, 1998, pp. 193-197.
- HEDIBEL M.**, "« Résultats catastrophiques, un changement radical s'impose ». Arrêts de scolarité : les paradoxes institutionnels", *Ville-Ecole-Intégration*, n°132, 2003, pp. 71-89.
- HEDERER J.**, "Un an d'expérimentation de la composition pénale dans un tribunal de grande instance", *A.J. Pénal*, 2002, n°2, pp. 53-54.
- HEILMANN E.**, "La vidéosurveillance, une réponse efficace à la criminalité ?", *Criminologie*, vol. 36, n°1, 2003, pp. 89-101.
- HEILMANN E.**, "Le désordre assisté par ordinateur. L'informatisation des fichiers de police en France (1968-1998)", *Les Cahiers de la sécurité*, n°56, 2005, pp. 145-165.
- HEILMANN E., MORNET M. N.**, "L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains. Le cas de la Grande-Bretagne", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2002, pp. 197-211.
- HENDRICKX T., SMEETS S., STREBELLE C., TANGE C.**, "La police de proximité en Belgique: un bilan des connaissances", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 7-27.
- HENRION H.**, "L'article préliminaire du Code de procédure pénale : vers une « théorie législative » du procès pénal", *Arch. pol. crim.*, n°23, 2001, pp. 13-52.
- HERZOG-EVANS M.**, "Principes directeurs d'une réforme", *A.J. Pénal*, 2004, n°11, pp. 385-393.
- HERZOG-EVANS M.**, "Une loi pénitentiaire comme unique réponse au problème carcéral ?", *R. pénit.*, 2005, n°1, pp. 151-162.
- HERZOG-EVANS M.**, "La surpopulation : un traitement inhumain et dégradant", *A.J. Pénal*, 2005, n°4, pp. 165-166.
- HERZOG-EVANS M.**, "Garde à vue : de l'interprétation souveraine des juges du fond à l'interprétation exclusive des OPI", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 409-410.
- HERZOG-EVANS M.**, "Les dispositions relatives à la récidive dans la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005", *Rec. Dalloz*, 2006, n°3, pp. 182-189.
- HESPEL V.**, "L'avenir institutionnel de l'évaluation des politiques publiques", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 51-65.
- HUBERT H.-O., TANGE C.**, "Des incivilités aux incivilités. Du contrôle d'identité comme technique de gestion de l'espace et des interactions et résistances sociales", *RD pén. crim.*, 1999, n°2, pp. 214-235.
- HUYSMANS J.**, "Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité", *Cultures et Conflits*, n°31-32, 1998, pp. 177-202.

- JABLONKA I.**, "Un discours philanthropique dans la France du XIX^e siècle : la rééducation des jeunes délinquants dans les colonies agricoles pénitentiaires", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 47, n°1, 2000, pp. 131-147.
- JANAS M.**, "Le nouveau rôle du JAP", *A.J. Pénal*, 2004, n°11, pp. 394-397.
- JANOSZ M.**, "L'abandon scolaire chez les adolescents : perspective nord-américaine", *Ville-Ecole-Intégration*, n°124, 2001, pp. 68-80.
- JEAN J.-P.**, "Dix ans de réformes pénales : une recomposition du système judiciaire", *Regards sur l'actualité*, n°300, 2004, pp. 33-48.
- JEAN J.-P.**, "Les Groupes d'intervention régionaux (GIR), un objet juridique désormais mieux identifié", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°1, pp. 59-64.
- JEAN J.-P.**, "Le ministère public entre modèle jacobin et modèle européen", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, pp. 670-683.
- JESCHECK H.**, "La crise de la politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, 1980, n°4, p. 15 et s.
- JOBART F.**, "Le banni et l'ennemi. D'une technique policière de maintien de la tranquillité et de l'ordre publics", *Cultures et Conflits*, n°43, 2001.
- JOUANNEAU H.**, "La vidéosurveillance, une réponse pertinente à la délinquance ?", *La Gazette des communes*, n°646, mai 2002, p. 38.
- JOUBERT M.**, "Politiques locales et nouveaux dispositifs d'action dans le domaine des toxicomanies", *Déviance et Société*, vol. 23, n°2, 1999, pp. 165-187.
- JOUE B., LEFEVRE C.**, "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique", *RF sc. pol.*, vol. 49, n°6, 1999, pp. 835-853.
- JOVELIN E.**, "Le leadership ethnique dans le travail social. Choix du métier et pratiques professionnelles", *Déviance et Société*, vol. 23, n°3, 1999, pp. 291-312.
- JOYE J.-F.**, "Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale", *A.J.D.A.*, 2005, n°1, pp. 21-29.
- JUHEM P.**, "« Civiliser » la banlieue. Logiques et conditions d'efficacité des dispositifs étatiques de régulation de la violence » dans les quartiers populaires", *RF sc. pol.*, vol. 50, n°1, 2000, pp. 53-72.
- KAMINSKI D.**, "L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences, l'autre", *RD pén. crim.*, 1999, n°5, pp. 626-653.
- KATANE D.**, "Police, population et quartier sensibles. Une sémantique à questionner", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°49, 2002, pp. 57-78.
- KATZ C.**, "Le délit de harcèlement moral. Une incrimination nécessaire ? Une application problématique", *A.J. Pénal*, 2005, n°1, pp. 13-15.
- KELLERHALS J., MONTANDON C.**, "Les styles éducatifs", in **DE SYNGLY F. (dir.)**, *La famille, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1997, pp. 194-200.
- KENSEY A.**, "Mineurs en prison : aspects statistiques", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°29, 1997, pp. 39-47.
- KENSEY A.**, "Éléments statistiques sur les infractions sexuelles", *A.J. Pénal*, n°2, 2004, pp. 49-53.
- KENSEY A.**, "Longues peines : 15 ans après", *Cahiers de démographie pénitentiaire*, février 2004.
- KENSEY-BOUDADI A.**, "Réalité des aménagements de peine", *A.J. Pénal*, 2005, n°3, pp. 89-93.
- KHOSROKHAVAR F.**, "La violence et ses avatars dans les quartiers sensibles", *Déviance et Société*, vol. 24, n°4, 2000, pp. 425-440.
- KIRSZBAUM T.**, "Correspondants de nuit", *Esprit*, 1998, n°4, pp. 77-89.
- KIRSZBAUM T.**, "Discrimination positive et quartiers pauvres : le malentendu franco-américain", *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 96-117.
- KIRSZBAUM T.**, "La discrimination positive territoriale : de l'égalité des chances à la mixité urbaine", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 101-118.
- KOOPMANSCH J.-P.**, "Problème de la ville, problème de l'entreprise : le cas de la violence à l'égard des contrôleurs et chauffeurs d'autobus", *RD pén. crim.*, janvier 1997, pp. 5-36.
- KOPP P.**, "Analyse économique des relations entre drogues et délinquance", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°32, 1998, pp. 29-45.

- KUHN A.**, "Evolution de la population carcérale : Etats-Unis ou Finlande : le choix est entre nos mains !", *R.I.C.P.T.*, n°4, 1997, pp. 400-419.
- KUHN A.**, "Populations carcérales : combien ? Pourquoi ? Que faire ?", *Arch. pol. crim.*, n°20, 1998, pp. 47-99.
- KUTY O.**, "Le « mouvement blanc » en Belgique : un nouvel acteur dans le champ judiciaire ?", *Droit et Société*, n°42-43, 1999, pp. 287-310.
- LABAYLE H.**, "L'application du titre VI du Traité de l'Union européenne en matière pénale", *Rev. sc. crim.*, 1995, n°1, pp. 35-64.
- LABERGE D.**, "Futur pénal, fiction pénale : débat autour des notions de privatisation et de désinvestissement étatique", *Déviante et Société*, vol.12, n°2, 1998, pp. 169-175.
- LADRIERE J.**, "Système (épistémologie)", in *Encyclopédie Universalis*, vol. 21, 1996, pp. 1029-1032.
- LAGRANGE H.**, "La pacification des mœurs à l'épreuve : l'insécurité et les atteintes prédatrices", *Déviante et Société*, Vol. 17, n°3, 1993, pp. 279-289.
- LAGRANGE H.**, "La pacification des mœurs et ses limites. Violence, chômage et crise de la masculinité", *Esprit*, décembre 1998, n°12, pp. 48-75.
- LAGRANGE H.**, "Du diagnostic à l'action : l'échelle pertinente du territoire", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 175-193.
- LAGRANGE H.**, "Sociabilités et délinquances des jeunes", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 63-86.
- LAGRANGE H.**, "Reconnaissance, délinquance et violences collectives", *Esprit*, octobre 2000, pp. 131-152.
- LAGRANGE H.**, "Violence, répression et civilisation des mœurs", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°47, 2002, pp. 9-30.
- LAGRANGE H., ROBERT P., ZAUBERMAN R., POTTIER M.-L.**, "Enquêtes de victimation et statistiques de police : les difficultés de la comparaison", *Déviante et Société*, vol. 28, n°3, 2004, pp. 285-316.
- LALLEMENT D.**, "Intercommunalité : les enjeux d'une nouvelle réforme", *Regards sur l'actualité*, n°247, 1999, pp. 3-14.
- LAMEYRE X.**, "La préhension pénale des auteurs d'infractions sexuelles", *A.J. Pénal*, n°2, 2004, pp. 54-57.
- LANDAUER P.**, "Paysages sous surveillance : les contraintes de sécurité dans les grands ensembles", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°23, 1996, pp. 123-139.
- LANDREVILLE P., TROTTIER G.**, "La notion de risque dans la gestion pénale", *Criminologie*, vol. 34, n°1, 2001, pp. 3-8.
- LA PENNA E., TREMBLAY P., CHAREST M.**, "Une évaluation rétrospective d'une opération coup-de-poing dans un quartier « sensible »", *R.I.C.P.T.*, vol. LVI, n°2, 2003, pp. 166-184.
- LAPEYRONNIE D.**, "De l'intégration à la ségrégation", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 73-89.
- LAPIERRE J. W.**, "Le pouvoir politique", in *Encyclopédie Universalis*, vol. 18, 1996, pp. 560-563.
- LAVIELLE B.**, "Surveiller et soigner les agresseurs sexuels : un des défis posés par la loi du 17 juin 1998", *Rev. sc. crim.*, 1999, n°1, pp. 35-48.
- LAZERGES C.**, "Les conflits de politique criminelle", *Arch. pol. crim.*, n°7, 1984, pp. 37-48.
- LAZERGES C.**, "Une politique criminelle participative", *Arch. pol. crim.*, n°10, 1988, pp. 91-106.
- LAZERGES C.**, "La prévention réhabilitée", *Rev. sc. crim.*, 1990, n°1, pp. 178-186.
- LAZERGES C.**, "Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France", *Rev. sc. crim.*, 1992, n°3, pp. 649-661.
- LAZERGES C.**, "Essai de classification des procédures de médiation", *Arch. pol. crim.*, n°14, 1992, p. 17 et s.
- LAZERGES C.**, "A propos des fonctions du nouveau Code pénal français", *Arch. pol. crim.*, n°17, 1995, pp. 7-26.
- LAZERGES C.**, "Médiation pénale, justice pénale et politique criminelle", *Rev. sc. crim.* 1997, n°1, pp. 186-197.
- LAZERGES C.**, "Les établissements pénitentiaires à gestion mixte : un exemple de politique criminelle participative", *Rev. sc. crim.*, 1998, n°1, pp. 180-186.
- LAZERGES C.**, "La réinsertion, une réalité à facettes multiples", *Arch. pol. crim.*, 2000, n°22, pp. 99-104.
- LAZERGES C.**, "Le renforcement de la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 7-23.

- LAZERGES C.**, "Fallait-il modifier l'ordonnance n°47-174 du 2 février 1945 ?", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 172-183.
- LAZERGES C.**, "La dérive de la procédure pénale", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°3, pp. 644-654.
- LAZERGES C.**, "De la fonction déclarative de la loi pénale", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°1, pp. 194-202.
- LAZERGES C.**, "Le Conseil constitutionnel acteur de la politique criminelle. A propos de la décision n°2004-492 DC du 2 mars 2004", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°3, pp. 725-736.
- LAZERGES C.**, "L'électronique au service de la politique criminelle : du placement sous surveillance électronique statique (PSE) au placement sous surveillance électronique mobile", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 183-196.
- LEBLOIS-HAPPE J.**, "De la transaction pénale à la composition pénale", *J.C.P.*, 2000, I, 198, pp. 63-69.
- LEBRETON M.-C.**, "La justice de proximité : un premier bilan pessimiste", *Rec. Dalloz*, 2004, n°39, pp. 2808-2810.
- LECA J.**, "Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'expertise", *RF adm. publ.*, n°66, 1993, pp. 195-196.
- LECOMTE C., TIMBART O.**, "Les condamnés de 2001 en état de récidive", *Infostat Justice*, n°68, 2003.
- LEFAUCHER N.**, "Pères absents et droit au père : la scène française", *Lien social et Politiques*, n°37, 1997, pp. 11-17.
- LEFEVRE C.**, "De l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne", in **INSTITUT DE LA DECENTRALISATION**, *La décentralisation en France*, Paris, La découverte, 1996, p. 103 et s.
- LEFRANÇOIS D.**, "Vers l'émergence d'un modèle français d'espace défendable ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 63-80.
- LE GOFF T.**, "Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain. Réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité", *Politiques et management public*, vol. 20, n°1, 2002, pp. 105-119.
- LE GOFF T.**, "L'insécurité « saisie » par les maires. Un enjeu de politiques municipales", *RF sc. pol.*, vol. 55, n°3, 2005, pp. 415-444.
- LE GUNEHEC F.**, "Aperçu rapide de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité", 2e partie, *La Semaine juridique*, éd. G, n°15, avril 2004, p. 657 et s.
- LE GUNEHEC F., DESPORTES F.**, "Présentation des dispositions du nouveau Code pénal", *J.C.P.*, I, 1992, 3615.
- LELEVRIER C.**, "Que reste-t-il du projet social de la politique de la ville ?", *Esprit*, 2004, n°3-4, pp. 65-77.
- LEMAITRE A.**, "Le rôle de l'industrie de l'assurance dans le pilotage de la sécurité privée et de la politique de prévention", *Déviance et Société*, vol. 19, n°2, 1995, pp. 159-168.
- LE MOIGNE P., LEGRAND C., DE RIDDER G.**, "Le récit statistique de l'exclusion", *Lien social et politiques*, R.I.A.C., n°34, pp. 141-149.
- LEMONDE M.**, "Le juge des libertés et de la détention : une réelle avancée ?", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 51-54.
- LE ROUX B.**, "Sécurité et déontologie, la création d'une autorité administrative indépendante", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, 2001, pp. 143-151.
- LE ROY E.**, "La médiation mode d'emploi", *Droit et Société*, n°29, 1995, pp. 39-55.
- LEROY M.**, "La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat - région", *RF sc. pol.*, vol. 49, n°4-5, 1999, pp. 573-600.
- LEVADE A.**, "Discrimination positive et principe d'égalité en droit français", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 55-71.
- LEVAN V.**, "Sécurisation des quartiers « sensibles » : l'inéluctable ascension de la prévention situationnelle ?", *Champ pénal*, 2004, vol. 1. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org/document64.html>.
- LEVAN V.**, "La prévention situationnelle dans l'habitat social : lettre d'Amérique", *Questions pénales*, décembre 2005, XVII, n°5.
- LIANOS M.**, "Point de vue sur l'acceptabilité sociale du discours du risque", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, pp. 55-73.
- LIANOS M., DOUGLAS M.**, "Danger et régression du contrôle social : des valeurs au processus", *Déviance et Société*, vol. 25, n°2, 2001, pp. 147-164.
- LIGER D.**, "La réforme des règles applicables en matière d'irresponsabilité pénale des malades mentaux : un projet critiquable", *A.J. Pénal*, 2004, n°10, pp. 361-363.

- LISSOUCK F.**, "Le statut juridique des Groupes d'Intervention régionaux (GIR). Entre Etat de droit et logique sécuritaire", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, pp. 267-282.
- LIWERANT O. S.**, "Les prisons à gestion mixte : l'entreprise dans le service public pénitentiaire", *Arch. pol. crim.*, n°21, 1999, pp. 131-159.
- LO MONACO A.**, "Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures", *Rev. sc. crim.*, 1995, n°1, pp. 11- 21.
- LOUBET DEL BAYLE J.-L.**, "Vers une monopolisation policière du contrôle social ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, 2001, pp. 207-225.
- LYET J.-P.**, "L'organisation du bénévolat. Un défi pour les acteurs du champ social", *Revue du M.A.U.S.S.*, 1998, n°11, pp. 280-294.
- MABILEAU A.**, "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *RF sc. pol.*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 340-376.
- MACE E.**, "Service public et banlieues populaires : une coproduction de l'insécurité ; le cas du réseau bus de la RATP", *Sociologie du travail*, n°4, 1997, pp. 473-498.
- MACE E.**, "La médiation : paradigmes et référentiels des politiques publiques de sécurité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 7-20.
- MACE E.**, "Les violences dites « urbaines » et la ville. Du désordre public au conflit dans l'espace public", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 59-64.
- MACE E., PERALVA A.**, "Violences urbaines en France : une construction politique et journalistique", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 137-150.
- MACE E., PERALVA A.**, "Jacobinisme vs. Industrie culturelle. Médiatisation de la violence en France et au Brésil", *Cultures et Conflits*, n°59, 2005, pp. 47-85.
- MALOCHET V.**, "Les policiers municipaux entre hiérarchie municipale et partenaires locaux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 103-125.
- MALOCHET V.**, "Les polices municipales : polices des villes ou polices des maires?", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, pp. 31-53.
- MANACORDA S.**, "Pour un Corpus Juris. Perspectives d'unification du droit pénal des affaires en Europe", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, 1999, pp. 155-176.
- MANACORDA S.**, "Le droit pénal et l'Union européenne : esquisse d'un système", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 95-121.
- MANACORDA S.**, "Droit de la Communauté et de l'Union européenne. Espace de liberté, sécurité et justice de l'Union européenne", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 969-977.
- MANACORDA S.**, "Judicial activism dans le cadre de l'Espace de liberté, de justice et de sécurité de l'Union européenne", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°4, pp. 940-951.
- MARCUS M.**, "La sécurité comme bien commun", *Esprit*, décembre 1998, pp. 76-99.
- MARCUS M.**, "Les politiques de prévention en Europe", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 527-534.
- MARCUS M.**, "Violence et insécurité urbaine ou l'oubli de la pensée", *Les Cahiers de l'Orient*, n°80, 2005, pp. 71-78.
- MARCUS M.**, "Le rôle du maire dans les politiques locales de prévention/sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2^e trimestre 2006, pp. 131-142.
- MARIE C.**, "La montée en puissance de l'enquête", *A.J. Pénal*, 2004, n°6, pp. 221-227.
- MARON A.**, "La lutte contre la délinquance organisée. Aspects de procédure pénale française", *R.I.D.P.*, vol. 69, 3^e et 4^e trimestre 1998, pp. 643-671.
- MARTIN G., RUFFIOT A.**, "La commande d'évaluation de politiques sociales territoriales", *Politiques et management public*, vol. 19, n°2, 2001, pp. 1-20.
- MARX G. T.**, "Technologies de sécurité et société", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°21, 1995, pp. 9-15.
- MARX G. T.**, "La société de sécurité maximale", *Déviance et Société*, vol. 12, n°2, 1998, pp. 147-166.
- MARY P.**, "La recherche criminologique en Belgique. Une recherche en bon Etat ?", *RD pén. crim.*, février 1998, n°2, pp. 159-171.
- MARY P.**, "De la justice de proximité aux maisons de justice", *RD pén. crim.*, vol. 78, mars 1998, pp. 293-303.

- MARY P.**, "Pénalité et gestion des risques : vers une justice « actuarielle » en Europe ?", *Déviance et Société*, vol. 25, n°1, 2001, pp. 33-51.
- MARY P., CAPPELAERE G.**, "Le programme des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale", *RD pén. crim.*, 1996, n°1, pp. 54-79.
- MARY P., CARTUYVELS Y.**, "Politiques de sécurité en Belgique : les limites d'une approche de « proximité »", *Déviance et Société*, vol. 26, n°1, 2002, pp. 43-60.
- MATELLY H.**, "Une obligation de résultat pour les gendarmes ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°49, 2002, pp. 187-206.
- MATHIESEN T.**, "La politique pénale contemporaine – Etude de la panique morale", *22^e Conférence de recherches criminologiques*, Comité européen pour les problèmes criminels, Strasbourg, 24-26 novembre 2003.
- MATHIEU-IZORCHE M.-L.**, "La marge nationale d'appréciation, enjeu de savoir et de pouvoir, ou jeu de construction ?", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 25-34.
- MAUGÜE C.**, "Les réalités du cadre contractuel dans l'action administrative. L'exemple des contrats locaux de sécurité", *A.J.D.A.*, juillet - août 1999, pp. 36-38.
- MEDDINGS D.**, "Décrire et comparer les programmes. L'exemple du Manuel de documentation de l'Organisation mondiale de la santé en matière de prévention de la violence interpersonnelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 93-101.
- MEGIE A.**, "Le 11 septembre : élément accélérateur de la coopération judiciaire européenne ? Le cas du mandat d'arrêt européen", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°55, 2004, pp. 91-120.
- MEVEL C., OBLET T., VILLECHAISE-DUPONT A.**, "Les incivilités dans les bureaux de poste", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 47-69.
- MILBURN P.**, "La réparation pénale : entre incivilités et éducabilité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°29, 1997, pp. 121-133.
- MILBURN P.**, "Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes", *Déviance et Société*, 2000, vol. 24, n°1, pp. 331-350.
- MINCKE C.**, "Vers un nouveau type d'utilisation du ministère public. L'exemple de la médiation pénale et de la procédure accélérée", *RD pén. crim.*, 1998, n°6, pp. 644-661.
- MOHAMMED M.**, "Le délit d'« outrage à enseignant » : illusion d'action politique et doxa sécuritaire", *Bulletin C.L.A.R.I.S.*, n°3, novembre 2002, pp. 44-45.
- MOLINS F.**, "Plaidoyer pour le « plaider coupable : les vertus d'une peine négociée", *A.J. Pénal*, 2003, p. 61.
- MONET J.-C.**, "Polices et violences urbaines : la loi et le désordre dans les villes anglo-saxonnes", *Cultures et Conflits*, n°6, 1992, pp. 49-71.
- MONGIN O.**, "De la solidarité à la sécurité, ou les avatars de la responsabilité", *Esprit*, mars-avril 1999, pp. 230-236.
- MONJARDET D.**, "Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'intérieur", *RF sc. pol.*, vol. 47, n°2, 1997, pp. 211-225.
- MONJARDET D.**, "Professionnalisme et médiation de l'action policière", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 21-49.
- MONJARDET D.**, "Réinventer la police urbaine", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 117-133.
- MONJARDET D.**, "traduction du texte de Michael LIPSKY, la bureaucratie de proximité", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, 2001, pp. 227-256.
- MONJARDET D.**, "Entre propagande et dénégation, retour distancié sur la « tolérance zéro. Un texte de Eli B. SILVERMAN", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 171-188.
- MONJARDET D.**, "L'insécurité politique : police et sécurité dans l'arène électorale", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 543-555.
- MORAND -DEVILLER J.**, "Le partenariat, une notion juridique en formation ?", *RFD adm.*, vol. 14, n°2, 1998, pp. 347-357.
- MOREAU DE SAINT-MARTIN L., GARNIER A.**, "Sur la normalisation de la prévention de l'insécurité par l'urbanisme", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 9-17.
- MOREL A.**, "Les addictions, un objet spécifique de la prévention", *Alcoologie et addictologie*, vol. 27, n°4, 2005, pp. 325-335.

- MOTHES F., NOVARO P., PASINETTI P.**, "Besoins et modalités d'échanges entre acteurs publics et privés de la sécurité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 253-274.
- MOUHANNA C.**, "Réflexions sur la place de la recherche dans le débat public : le cas de la police", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°46, 2001, pp. 85-95.
- MOUHANNA C.**, "Au-delà des controverses stériles", *Sociologie du travail*, n°44, 2002, pp. 571-579.
- MOULINS F.**, "Contribution pour un premier bilan de la CRPC dans une grosse juridiction", *A.J. Pénal*, 2005, n°12, pp. 443-444.
- MUCCHIELLI L.**, "L'expertise policière de la « violence urbaine », sa construction intellectuelle et ses usages dans le débat public français", *Déviance et Société*, vol. 24, n°4, 2000, pp. 351-375.
- NEVEU C.**, "Les comités de quartier de Roubaix aux prises avec la politique de la ville. Un exemple d'associations phagocytées par la municipalité", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°89, 2001, pp. 79-85.
- NEVEU C.**, "L'accès à l'espace public entre politiques publiques et « dérive ethnique ». L'expérience d'associations de « jeunes de Roubaix », in **VULBEAU A. (dir.)**, *La jeunesse comme ressource*, Toulouse, Erès, 2001, pp. 213-227.
- NIVEAU G., LAUREAU M.**, "Substitution et prévention de la délinquance : l'échec d'une idée simple", *Déviance et Société*, vol. 23, n°4, 1999, pp. 437-445.
- NOGALA D.**, "Le marché de la sécurité privée : analyse d'une évolution internationale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, 1996, pp. 121-141.
- NORMANDEAU A.**, "Le mythe de la réhabilitation", *RD pén. crim.*, 1978, n°4, p. 401 et s.
- NORMANDEAU A.**, "La détermination de la peine et l'abolition des libérations conditionnelles aux Etats-Unis", *R.I.C.P.T.*, 1986, vol. XXXIX, n°3, p. 309 et s.
- NORMANDEAU A.**, "La nouvelle pénologie des Etats-Unis d'Amérique", *R.I.C.P.T.*, n°3, 1995, pp. 350-365.
- NORMANDEAU A.**, "La punition exemplaire par excellence : la peine de mort aux Etats-Unis, version 1997", *R.I.C.P.T.*, 1997, n°4, pp. 420-428.
- NORMANDEAU A.**, "La police de proximité en Amérique du Nord (1990-2005) : un succès mais non une panacée", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°4, pp. 961-965.
- OBLET T., RENOUARD J.-M.**, "Inégalités d'accès à la sécurité en ville, la police n'est pas coupable", *Les Cahiers de la sécurité*, n°61, 2006, pp. 9-29.
- OBRADOVIC I.**, "Distinguer les « bonnes pratiques » de prévention de la délinquance liée à la toxicomanie. Une affaire de critères", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 57-73.
- OCQUETEAU F.**, "L'Etat face au commerce de la sécurité", *L'année sociologique*, n°40, 1990.
- OCQUETEAU F.**, "Etat, compagnies d'assurance et marché de la protection des biens", *Déviance et Société*, vol. 19, n°2, 1995, pp. 151-158.
- OCQUETEAU F.**, "La sécurité privée en France. Etat des lieux et questions pour l'avenir", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°33, 1998, pp. 105-127.
- OCQUETEAU F.**, "Le secteur de la sécurité privée. Structuration économico-politique", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 413-420.
- OCQUETEAU F.**, "Mutations dans le paysage français de la sécurité publique", *Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 7-13.
- OCQUETEAU F.**, "Cinq ans après la loi « vidéosurveillance » en France, que dire de son application ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, 2001, pp. 101-110.
- OCQUETEAU F.**, "Comment évaluer l'impact du travail des policiers de proximité", *Criminologie*, vol. 36, n°1, 2003, pp. 121-141.
- OCQUETEAU F.**, "Le degré zéro de la pensée gauchiste", *Champ Pénal*, octobre 2004. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org>.
- OCQUETEAU F.**, "Sur la fiabilité de l'enregistrement comptable des crimes et délits", *Champ pénal*, mars 2005. Disponible sur Internet : <http://champpenal.revues.org>.
- OCQUETEAU F., HEILMANN E.**, "Droit et usages des nouvelles technologies : les enjeux d'une réglementation de la vidéosurveillance", *Droit et Société*, n°36-37, 1997, pp. 331-344.
- OLIVIER C.**, "Lois d'exception et état d'urgence : protection ou menace pour la démocratie ? Une analyse au regard du droit international", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp. 29-51.

- ONHET J.-M.**, "Refonder la décentralisation sur les territoires les plus pertinents de l'action publique", in **LOINGER G., NEMERY J.-C. (dir.)**, *Construire la dynamique des territoires. Acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 55 et s.
- OTTENHOF R., FAVARD A.-M.**, "Evaluation des politiques criminelles. Questions de méthode", *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, pp. 71-87.
- OUMET M., BEAUREGARD E.**, "Géocriminologie et profilage criminel", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 223-225.
- PADIS M.-O.**, "De l'art du conflit à l'art de l'esquive", *Esprit*, octobre 2000, pp. 153-172.
- PAGES D.**, "Les errances de la communication symbolique : l'improbable représentation des territoires de l'intercommunalité", *Politiques et management public*, vol. 15, n°2, 1997, p. 123-138.
- PALIER B.**, "La référence au territoire dans les nouvelles politiques sociales", *Politiques et management public*, vol. 16, n°3, 1998, pp. 13-42.
- PAPADOPOULOS Y.**, "Transformations du style de l'action publique et responsabilité politique", *Politiques et management public*, vol. 19, n°1, 2001, pp. 165-184.
- PAPADOPOULOS Y., WÄLTI S., KÜBLER D.**, "Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire", *Droit et Société*, n°47, 2001, pp. 205-235.
- PAQUIET P., BOURGEOIS F.**, "Agents d'ambiance dans les transports publics urbains : nouveau métier de l'entreprise et de la cité ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, 2000, pp. 29-46.
- PASQUINO P.**, "Urgence et Etat de droit. Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°51, 2003, pp. 9-27.
- PATTEGAY P.**, "L'actuelle construction en France du problème des jeunes en errance. Analyse critique d'une catégorie d'action publique", *Déviance et Société*, vol. 25, n°3, 2001, pp. 257-277.
- PAYET J.-P.**, "Violences à l'école et ethnicité. Les raisons « pratiques » d'un amalgame", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 192-200.
- PAYET J.-P.**, "« l'ethnicité, c'est les autres ». Formes et enjeux de la relation de l'école aux milieux désqualifiés", *Ville-Ecole-Intégration*, hors-série, n°6, 2002, pp. 55-64.
- PECH T.**, "La discipline : l'école, cas d'école. Réforme des procédures disciplinaire ou le droit appelé en renfort", *Esprit*, n°12, 2002, pp. 117-137.
- PERETTI-WATEL P.**, "Pourquoi et pour qui un risque est-il acceptable ? Représentations du risque et inégalités sociales", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, pp. 9-35.
- PERETTI-WATEL P.**, "L'inscription du sentiment d'insécurité dans le tissu urbain", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 201-221.
- PETERS T.**, "Victimisation, médiation et pratiques orientées vers la réparation", *Annales internationales de criminologie*, 2000, vol. 38, pp. 135-170.
- PETERS T., AERSTEN I.**, "Approche restaurative des crimes et délits en Belgique", *Arch. pol. crim.*, 1999, n°21, pp. 161-180.
- PEYRAT D.**, "Liberté, légalité, civilité", *Gazette du Palais*, 19 septembre 1999, pp. 15-16.
- PEYRE V.**, "Elément d'un débat sur la prévention de la délinquance", *Annales de Vaucresson*, 1986, vol. 1, n°24, pp. 8-13.
- PEYREFITTE M.**, "L'évaluation de processus d'une politique publique territoriale", *Politiques et management public*, vol. 16, n°2, juin 1998, pp. 71-92.
- PIN X.**, "La privatisation du procès pénal", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 245-261.
- PINATEL J.**, "L'évolution de la criminalité en France depuis la Libération", *Rev. sc. crim.*, 1954, pp. 157-167.
- PINATEL J.**, "Criminalité et répression en France depuis un siècle (1851-1952)", *Rev. fr. socio.*, vol. II, 1961, n°2.
- PINATEL J.**, "Les orientations de la criminologie critique", *Rev. sc. crim.* 1975, n°1, pp. 189-192.
- PINATEL J.**, "Le mouvement des faits, des idées et de la réaction sociale en criminologie", *RD pén. crim.*, 1981, n°3, p. 226 et s.
- PINATEL J.**, "Les nouveaux développements de la théorie de la personnalité criminelle", *Rev. sc. crim.*, 1985, p. 775 et s.
- PIRES A. P.**, "La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique", *Sociologie et sociétés*, vol. 33, n°1, 2001, pp. 179-204.

- POKORA S.**, "La médiation pénale", *A.J. Pénal*, 2003, n°2, pp. 58-61.
- PONCELA P.**, "Livre I. Dispositions générales", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°3, pp. 455-468.
- PONCELA P.**, "Le fait du prince : la libération conditionnelle accordée par le ministère de la justice", *Rev. sc. crim.*, janvier-mars 1999, n°1, pp. 139-144.
- PONCELA P.**, "Le chantier du droit de l'exécution des peines est ouvert. Quelques remarques sur la loi du 15 juin 2000", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°4, pp. 887-894.
- PONCELA P.**, "Quand le procureur compose avec la peine", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°3, pp. 638-644.
- PONCELA P.**, "Etrangers et droit des sanctions pénales. Les modifications résultant de la loi du 26 novembre 2003", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°2, pp. 434-440.
- PONCELA P.**, "Peine et crédit. Loi du 9 mars 2004 (suite) : réductions de peine, fins de peine et autres aménagements", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 955-962.
- PONCELA P.**, "La question de la récidive", *Rev. sc. crim.*, 2005, n°3, pp. 613-618.
- PONCELA P., ROTH R.**, "Quelles sanctions pour quelle Europe ?", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 107-124.
- POULET-GIBOT LECLERC N.**, "La contractualisation des relations entre les personnes publiques", *RFD adm.*, Vol. 15, n°3, mai-juin 1999, pp. 551-564.
- POUPART J.**, "Choix rationnel et criminologie : limites et enjeux", *Sociologie et sociétés*, vol. 34, n°1, 2002, pp. 133-145.
- POURZAND P.**, "Le trafic de stupéfiants comme secteur d'harmonisation du droit pénal : voyage au bout de la répression", *Arch. pol. crim.*, n°25, 2003, pp. 237-254.
- POUTET C.**, "L'activité des associations socio-judiciaires en 2003", *Infostat Justice*, n°79, 2004.
- POUYANNE J.**, "Le nouveau droit pénal intéressant les mineurs ou la difficulté d'être entre protection et répression", *Droit pénal*, 2003, n°5, pp. 4-9.
- PRADEL J.**, "La célérité de la procédure pénale en droit comparé", *R.I.D.P.*, vol. 66., 1996, pp. 323-343.
- PRADEL J.**, "Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", *R.I.D.P.*, vol. 69, 1998, pp. 643-671.
- PRADEL J.**, "La « prison à domicile » sous surveillance électronique, nouvelle modalité d'exécution de la peine privative de liberté", *R. pénit.*, 1998, n°1-2, pp. 15-26.
- PRADEL J.**, "De la prévention et de la répression des infractions sexuelles. Commentaire de la Loi n°98-468 du 17 juin 1998", *R. pénit.*, 1998, n°3-4, pp. 208-243.
- PRADEL J.**, "Une consécration du « plea-bargaining » à la française : la composition pénale instituée par la loi n°99-515 du 23 juin 1999", *Dalloz*, 1999, II, p. 379 et s.
- PRADEL J.**, "Le ministère public. Brèves remarques sur son évolution depuis 1959", *R. pénit.*, 2000, n°1, pp. 25-29.
- PRADEL J.**, "La procédure pénale française au début du XXI^e siècle", *R. pénit.*, 2003, n°2, pp. 341-360.
- PRADEL J.**, "Vers un « aggiornamento » des réponses de la procédure pénale à la criminalité. Apports de la loi n°2004-224 du 9 mars 2004 dite Perben II", *J.C.P.*, éd. G., 2004, I, 132, pp. 823-828.
- PRADEL J.**, "Notre procédure pénale défend-elle l'intérêt général ?", *R. pénit.*, 2005, n°3, pp. 503-525.
- PRADEL X.**, "La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Présentation théorique", *R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 377-382.
- PRALUS-DUPUY J.**, "Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°3, pp. 545-557.
- PRATT J.**, "Dangerosité, risque et technologies du pouvoir", *Criminologie*, vol. 34, n°1, 2001, pp. 101-121.
- PROTHAIS A.**, "Vers une responsabilité pénale des parents ?", in **DEKEUWER-DEFOSSEZ F., CHOAIN C. (éd.)**, *L'autorité parentale en question*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2003, pp. 99-115.
- PY B.**, "Secret professionnel : le syndrome des assignats ?", *A.J. Pénal*, 2004, n°4, pp. 133-141.
- QUELOZ N.**, "A-t-on encore des raisons de distinguer criminalités économique et organisée ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°36, 1999, pp. 21-39.
- RANGEON F.**, "La notion d'évaluation", in **C.U.R.A.P.P.**, *L'évaluation dans l'administration*, Paris, P.U.F., 1993, pp. 11-33.

- RANGEON F.**, "Le développement du droit contractuel et ses incidences sur la décentralisation : vers un nouvel ordre juridique ?", in **INSTITUT DE LA DECENTRALISATION**, *La gestion locale face à l'insécurité juridique*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 89-104.
- RAVON B.**, "Nouveaux emplois de l'intervention sociale urbaine", *Ville-Ecole-Intégration*, n°124, 2001, pp. 68-80.
- REGNAULT J.-D.**, "Composition pénale : l'exemple du tribunal de Cambrai", *A.J. Pénal*, 2002, n°2002, pp. 55-58.
- REMILLIEUX P.**, "Une loi pénitentiaire comme unique réponse au problème carcéral ? Quelques constats pour agir sans attendre la « grande loi »...", *R. pénit.*, 2005, n°1, pp. 163-174.
- RENOUX T.**, "Justice de proximité : du mythe à la réalité ?", *RF const.*, n°55, 2003, pp. 548-566.
- RESTIER-MELLERAY C.**, "Experts et expertise scientifique. Le cas de la France", *RF sc. pol.*, vol. 40, n°4, 1990, pp. 546-585.
- RICHARD E.**, "La loi du 21 janvier 1995 : les conséquences pour l'entreprise", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°24, pp. 13-24.
- R.I.D.P.**, *La Convention des Nations Unies sur la criminalité transnationale organisée*, vol. 71, n°3-4, 2000.
- RIFFAULT-TRECA J.**, "La répression administrative (Commission des opérations de Bourse, Conseil de la concurrence", *Rev. sc. crim.*, 1996, n°2, pp. 262-276.
- RIKLIN F.**, "The Death of Common Sense – Aperçu critique de la politique criminelle actuelle des Etats-Unis", *R.I.C.P.T.*, 1997, n°4, pp. 387-399.
- ROBERT J.-H.**, "La dépénalisation", *Archives de philosophie du droit*, t. 41, 1997, pp. 191-197.
- ROBERT J.-H.**, "Tableau récapitulatif des dépénalisations opérées depuis 2003 dans le droit des sociétés par action", *Droit pénal*, 2005, n°2, pp. 6-8.
- ROBERT J.-H.**, "Les murailles du silicium (commentaire de la loi n°2005-1549 du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales)", *Droit pénal*, 2006, n°2, pp. 4-11.
- ROBERT M.**, "La Recommandation 2000(19) du Conseil de l'Europe sur les principes directeurs pour les ministères publics d'Europe", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°1, pp. 47-58.
- ROBERT P.**, "La sociologie entre une criminologie du passage à l'acte et une criminologie de la réaction sociale", *L'Année sociologique*, 1973, vol. XXIV, pp. 441-504.
- ROBERT P.**, "Evaluer la prévention", *Arch. pol. crim.*, n°16, 1994, pp. 53-70.
- ROBERT P.**, "Eléments pour une sociologie de l'insécurité", *RF adm. publ.*, n°91, 1999, pp. 375-385.
- ROBERT P.**, "Les territoires du contrôle social, quels changements ?", *Déviance et Société*, Vol. 24, n°3, 2000, pp. 215-235.
- ROBERT P. et al.**, "Mesurer le crime : entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995)", *Rev. fr. socio.*, vol. XL, n°2, 1999, pp. 255-294.
- ROCHE S.**, "Les victimes : de la communauté à l'assurance en passant par l'Etat", *Déviance et Société*, 1995, vol. 19, n°4, pp. 355-370.
- ROCHE S.**, "Les incivilités vues du côté des institutions : perceptions, traitements et enjeux", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°23, 1996, pp. 86-99.
- ROCHE S.**, "Quoi faire avec les causes de la délinquance ?", *Après-demain*, n°413-414, 1999, pp. 10-13.
- ROCHE S.**, "Prévention et répression en France : transformations de l'action publique dans les villes (1975-1999)", *R.I.C.P.T.*, 1999, n°4, pp. 387-413.
- ROCHE S.**, "Les centres éducatifs fermés : un procès excessif", *Regards sur l'actualité*, n°284, 2002, pp. 41-45.
- ROCHE S.**, "Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure", *RF sc. pol.*, vol. 54, n°1, 2004, pp. 43-70.
- ROCHE S.**, "Ethnicité et délinquance des jeunes en France : une question politique à la lumière des résultats d'une enquête auto-déclarée", *R.I.C.P.T.*, n°1, 2004, pp. 3-28.
- ROSENBAUM A.**, "Gouvernance et décentralisation. Leçons de l'expérience", *RF adm. publ.*, n°88, 1998, pp. 507-516.
- ROSENCZVEIG J.-P.**, "La chasse à l'enfant ou « Thelma et Louise », Dalloz, 2003, n°27, Point de vue, 1771.
- ROUBAN L.**, "L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative", *RF adm. publ.*, n°66, 1993, pp. 197-208.

- ROUBAN L.**, "Les préfets et la construction de l'Etat républicain : du modèle militaire au modèle managérial", *RF adm. publ.*, n°96, 2000, pp. 531-544.
- ROUBAUD S.**, "Sanctions disciplinaires et rôle des autorités judiciaires", *A.J. Pénal*, 2005, n°10, pp. 404-406.
- ROUCHEREAU-CAMUS**, "Le VII^e Congrès de Milan pour la prévention du crime et le traitement des délinquants", *R.I.C.P.T.*, 1986, n°1, pp. 95-113.
- ROULAND N.**, "Les modes alternatifs de règlement des conflits", *Problèmes actuels de science criminelle*, n°5, 1992, P.U.A.M., pp. 111-128.
- ROUMIGUIERES E.**, "L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice", *Infostat Justice*, n°85, avril 2005.
- ROUSSEAU D.**, "L'état d'urgence, un état vide de droit(s)", *Projet*, n°291, 2006, pp. 19-26.
- ROUSSEAUX X., LEVY R.**, "Etats, justice pénale et histoire. Bilan et perspectives", *Droit et Société*, n°20-21, 1992, 249-267.
- ROUX J.**, "La reconnaissance par le Conseil constitutionnel du principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice des mineurs", *RD publ.*, n°6, 2002, pp. 1731-1768.
- SAAS C.**, "De la composition pénale au plaider-coupable : le pouvoir de sanction du procureur", *Rev. sc. crim.*, 2004, n°4, pp. 827-842.
- SAINT-PIERRE F.**, "Le véritable enjeu des contrôles juridictionnels de la légalité des procédures pénales : la « sûreté » des justiciables", *A.J. Pénal*, 2005, n°5, pp. 177-185.
- SALAS D.**, "Modèle tutélaire ou modèle légaliste dans la justice pénale des mineurs ?", *Rev. sc. crim.*, 1993, n°2, p. 238 et s.
- SALAS D.**, "La trace et la dette. A propos de la réparation", *Rev. sc. crim.*, 1996, n°3, pp. 619-623.
- SANSFAÇON D.**, "Bonnes pratiques et prévention de la délinquance. Pistes pour la construction d'un cadre de référence commun", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 4^e trimestre 2003, pp. 43-55.
- SALVAGE P.**, "La loi n°2000-647 du 10 juillet 2000. Retour vers l'imprudence pénale", *JCP*, éd. G, I, 281.
- SCHNAPPER D.**, "L'universel républicain revisité", *Ville-Ecole-Intégration*, n°121, 2000, pp. 10-22.
- SCHWENDENER M.**, "Une police aux pouvoirs d'enquête renforcés", *A.J. Pénal*, 2004, n°6, pp. 229-232.
- SECHET R.**, "La proximité dans l'urgence", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°90, 2001, pp. 34-42.
- SENON J.-L., MANZANERA C.**, "L'expertise psychiatrique pénale : les données d'un débat", *A.J. Pénal*, 2006, n°2, pp. 66-69.
- SETBON M.**, "Drogue, facteur de délinquance ? d'une image à son usage", *RF sc. pol.*, vol. 45, n°5, 1995, pp. 747-773.
- SEURIN M.**, "La comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Le point de vue d'un magistrat du parquet", *R. pénit.*, 2005, n°2, pp. 383-395.
- SEUVIC J.-F.**, Chron. législative, *Rev. sc. crim.*, 2002, n°2, pp. 357-379.
- SHERMAN L.W., GOTTFREDSON D.C., MACKENZIE D.L. et al.**, "Prévention de la criminalité. Ce qui marche, ce qui ne marche pas, ce qui pourrait marcher", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 119-153.
- SICOT F.**, "Enfants d'immigrés maghrébins, rapport au quartier et engagement dans la délinquance", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°42, 2000, pp. 87-108.
- SIFER L.**, "Développer l'ingénierie en matière d'évaluation. L'exemple de l'Institut des hautes études sur la sécurité intérieure et des contrats locaux de sécurité", in **CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION**, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000-2002, Paris, La Documentation française, 2003. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/034000152/0000.pdf>
- SIMMAT-DURAND L.**, "L'injonction de soins : une pratique ambiguë", *Déviance et Société*, vol. 23, n°4, 1999, pp. 421-436.
- SIMOULIN V.**, "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne", *Droit et Société*, n°54, 2003, pp. 307-328.
- SIMULA P.**, "Offre de sécurité et forces publiques régaliennes", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, 1999, pp. 135-159.
- SINA F.**, "Contrats locaux de sécurité. La montée en puissance de la prévention situationnelle", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°50, 2002, pp. 73-99.
- SIZMUR S.**, "Ce qui marche vu du Royaume-Uni", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 21-41.

- SLAMA A.-G.**, "Contre la discrimination positive. La liberté insupportable", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 133-143.
- SLINGENEYER T.**, "La pensée abolitionniste hulsmanienne", *Arch. pol. crim.*, n°27, 2005, pp. 7-36.
- SMEETS S.**, "Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique. De la territorialisation des dispositifs policiers à la « civilisation » de la fonction policière : les anciens et les nouveaux uniformes", *RD pén. crim.*, 2000, n°12, pp. 1249-1266.
- SNACKEN S.**, "Justice et société : une justice vitrine en réponse à une société en émoi ? L'exemple de la Belgique des années 1980 et 1990", *Sociologie et Sociétés*, vol. 33, n°1, 2001, pp. 107-137.
- SOULIER G.**, "Le Traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale", *Rev. sc. crim.*, 1998, n°2, pp. 237-254.
- SOULLIERE N.**, "Police et innovations technologiques", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°34, 1998, pp. 69-90.
- SZABO D.**, "La politique criminelle : remèdes et responsabilités", *R.I.C.P.T.*, vol. 15, n°3, 1977, pp. 233-250.
- SZABO D.**, "L'évaluation des politiques criminelles : quelques réflexions préliminaires", *Rev. sc. crim.*, 1981, pp. 1-23.
- SZABO D.**, "La prévention : concepts et stratégie", *Rev. sc. crim.*, 1984, n°4, pp. 685-701.
- SZABO D.**, "Orientations actuelles de la criminologie et son influence sur la politique criminelle", *R.I.C.P.T.*, 1985, pp. 405-419.
- TANGE C.**, "Emergence d'un modèle de community policing « à la belge »", *Déviance et Société*, vol. 24, n°3, 2000, pp. 255-274.
- TEMIME H.**, "L'appel des arrêts d'assises", *Rev. sc. crim.*, 2001, n°1, pp. 83-85.
- THOENIG J.-C.**, "La gestion systémique de la sécurité publique", *Rev. fr. socio.*, vol. XXXV, 1994, pp. 357-392.
- THOENIG J.-C.**, "Evaluation en actes : leçons et perspectives", *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, pp. 33-49.
- THWAITES N. L. C.**, "Eurojust. Autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier ?", *Rev. sc. crim.*, 2003, n°1, pp. 45-61.
- TIEVANT S.**, "Partenariat et police de proximité. Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°48, 2002, pp. 149-170.
- TORO F.**, "Le Service des maisons de justice en Belgique : déplacement géographique de la cohabitation conflictuelle du judiciaire et du social ?", *RD pén. crim.*, vol. 83, janvier 2003, pp. 87-107.
- TORTERAT J., TIMBART O.**, "L'exécution des peines d'emprisonnement ferme", *Infostat Justice*, n°83, 2005.
- TOULEMONDE B.**, "La discrimination positive dans l'éducation : des ZEP à sciences po", *Pouvoirs*, n°111, 2004, pp. 87-99.
- TOURNIER P.-V.**, "Les composantes de l'inflation carcérale", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°31, 1998, pp. 35-51.
- TOURNIER P.-V.**, "Peines d'emprisonnement ou peines alternatives : quelle récidive ?", *A.J. Pénal*, 2005, n°9, pp. 315-316.
- TOURNIER P.-V., KENSEY A.**, "Aménagements des peines privatives de liberté, des mesures d'exception", *Questions pénales*, juin 2000, XIII.
- TREPANIER J.**, "Les délinquants et leurs familles", *RD pén. crim.*, vol. 75, n°2, 1995, pp. 119-142.
- TRICOT J.**, "La corruption internationale", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°4, pp. 753-765.
- TULKENS F.**, "Le mouvement de réforme des codes et le nouveau code pénal français", *Arch. pol. crim.*, n°17, 1995, pp. 27-47.
- TULKENS F., DONNAY L.**, "L'usage de la marge d'appréciation par la Cour européenne des droits de l'homme. Paravent juridique superflu ou mécanisme indispensable par nature ?", *Rev. sc. crim.*, 2006, n°1, pp. 3-23.
- VAILLANCOURT Y.**, "La privatisation, une notion fourre-tout ?", *Déviance et Société*, vol.12, n°2, 1998, pp. 177-182.
- VALLET B.**, "Aux origines de l'espace défendable : une critique de l'urban renewal", *Les Cahiers de la sécurité*, n°59, 2005, pp. 235-254.
- VAN DE KERCHOVE M.**, "Les phénomènes de dépenalisation et leur hétérogénéité", *R.I.C.P.T.*, 1986, pp. 299-308.

- VAN DE KERCHOVE M., "Les réactions législatives aux disparitions d'enfants. « L'affaire Dutroux », paradigme de l'accélération du temps juridique ?", *RD pén. crim.*, vol. 79, novembre 1999, pp. 1075-1122.
- VAN DE KERCHOVE M., "Eclatement et recomposition du droit pénal", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°1, pp. 5-15.
- VAN DEN WYNGAERT C., "Les transformations du droit international pénal en réponse au défi de la criminalité organisée", *R.I.D.P.*, n°70, 1999, pp. 35-132.
- VAN DER VIJVER K., "La police de proximité aux Pays-Bas : le cas de la ville de Haarlem", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°39, 2000, pp. 29-55.
- VAN HOLDERBEKE C., "La force publique à l'épreuve des violences urbaines", *Rev. sc. crim.*, 2000, n°3, pp. 559-568.
- VAN ZANTEN A., GROSPIRON M.-F., CHARLOT B., "Les carrières enseignantes dans les établissements difficiles : fuite, adaptation et développement professionnel", *Ville-Ecole-Intégration*, n°124, 2001, pp. 224-189.
- VERGES E., "La notion de criminalité organisée après la loi du 9 mars 2004", *A.J. Pénal*, 2004, n°5, p. 184.
- VERIN J., "Pour une réforme d'ensemble de la justice pénale", *Rev. sc. crim.*, 1971, pp. 167-174.
- VERIN J., "Une politique criminelle de non-intervention", *Rev. sc. crim.*, 1974, n°2, pp. 398-406.
- VERIN J., "Compte-rendu des travaux", *Arch. pol. crim.*, n°1, 1975, n°1, pp. 43-60.
- VERIN J., "Stéréotype des délinquants et stigmatisation", *Rev. sc. crim.*, 1975, pp. 229-232.
- VERIN J., "La resocialisation sur la sellette", *Rev. sc. crim.*, 1978, p. 416 et s.
- VERIN J., "Pédagogie de la responsabilité", *Rev. sc. crim.*, 1980, p. 489 et s.
- VERIN J., "La prévention sociale : mythe ou réalité", *Rev. sc. crim.*, 1982, n°4, pp. 813-819.
- VERIN J., "Les Etats-Unis ont-ils abandonné l'objectif de réinsertion sociale des délinquants ?", *Rev. sc. crim.*, n°2, 1986, pp. 459 et s.
- VERON M., "Lois virtuelles", *Droit pénal*, 2006, n°1, p. 1.
- VERVAELE J.A.E., "L'Union européenne et son espace pénal européen : les défis du modèle corpus juris 2000", *RD pén. crim.*, vol. 81, n°3, 2001, pp. 775-799.
- VIDAL-NAQUET P., TIEVANT S., "Incivilités et travail de civilité", *Les Cahiers de la sécurité*, n°57, 2005, pp. 13-31.
- VINCENT G., "Les associations du travail social, acteurs politiques", *Revue du M.A.U.S.S.*, n°11, 1998, pp. 295-307.
- VOGLIOTTI M., "La « rhapsodie » : fécondité d'une métaphore littéraire pour repenser l'écriture juridique contemporaine. Une hypothèse de travail pour le champ pénal", *R.I.E.J.*, 2001, n°46, pp. 1-47.
- VOGLIOTTI M., "Mutations dans le champ pénal contemporain. Vers un droit pénal en réseau ?", *Rev. sc. crim.*, 2002, n°4, pp. 721-743.
- VOLFF J., "L'ordonnance pénale en matière correctionnelle", *Rec. Dalloz, Chron.*, 2003, p. 2777 et s.
- WACQUANT L., "L'ascension de l'Etat pénal en Amérique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°124, 1998, pp. 7-26.
- WALGRAVE L., "La justice restaurative : à la recherche d'une théorie et d'un programme", *Criminologie*, 1999, n°1, 7-29.
- WEIL P., "La philosophie politique", in *Encyclopédie Universalis*, vol. 18, 1996, pp. 550-555.
- WEYEMBERGH A., "Vers un réseau judiciaire européen contre la criminalité organisée", *RD pén. crim.*, vol. 77, 1997, p. 882 et s.
- WIEVIORKA M., "Le nouveau paradigme de la violence", *Cultures et Conflits*, n°29-30, 1998, pp. 9-23.
- WIEVIORKA M., "Le sociologue et l'insécurité", *Sociologie du travail*, 2002, n°44, pp. 566-567.
- WIEVIORKA M., "Penser la violence : en réponse à Sergio Adorno", *Cultures et Conflits*, n°59, 2005, pp. 175-184.
- WILLEMARCK L., "La Cour pénale internationale partagée entre les exigences de l'indépendance judiciaire, de la souveraineté des Etats et du maintien de la paix", *RD pén. crim.*, n°83, 2003, pp. 3-21.
- WILSON J.-Q., KELLING G.L., "Broken windows. The police and neighborhood safety", *Atlantic Monthly*, mars 1982, pp. 29-38. Traduction française dans *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, hors-série 2003, pp. 229-255.
- WORMS J.-P., "Le politique impertinent", *Projet*, n°254, 1998.

- WORMS J.P.**, "L'individu, défi et chances pour les associations", *Projet*, n°264, 2000, pp. 35-43.
- WORMS J.-P.**, "Nouveau contexte, nouveaux enjeux pour les associations", *Après-demain*, n°439, 2001, pp. 7-12.
- WYVEKENS A.**, "Le traitement de la délinquance urbaine dans les maisons de justice", *Justices*, n°2, 1995, pp. 93-103.
- WYVEKENS A.**, "Entre médiation et justice pénale. L'activité judiciaire des maisons de justice du Rhône", *Arch. pol. crim.*, n°19, 1997, pp. 67- 95.
- WYVEKENS A.**, "Délinquance des mineurs : justice de proximité vs justice tutélaire", *Esprit*, mai 1998, pp. 158-174.
- WYVEKENS A.**, "Le souci du territoire. Les groupes locaux de traitement de la délinquance", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°83-84, 1999, pp. 81-88.
- WYVEKENS A.**, "Les politiques de sécurité : une magistrature sociale pour quelle proximité ?", *Droit et Société*, n°44-45, 2000, pp. 127-142.
- WYVEKENS A.**, "De « What Works » en « bonnes pratiques ». Y a-t-il un bon usage du pragmatisme anglo-saxon ?", *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°54, 2003, pp. 7-19.
- ZAGURY D.**, "Irresponsabilité pénale du malade mental : le rôle de l'expert", *A.J. Pénal*, 2004, n°9, pp. 311-315.
- ZANNA O., LACOMBE P.**, "L'entrée en délinquance de mineurs incarcérés. Analyse comparative entre des jeunes « d'origine française » et des jeunes « d'origine maghrébine »", *Déviance et Société*, vol. 29, n°1, 2005, pp. 55-74.
- ZAUBERMAN R.**, "Renvoyants et renvoyés", *Déviance et Société*, vol. 6, n°3, 1982, pp. 281-309.

Rapports et études

- Bilan du Bureau analyse et prospective relatif aux contrats locaux de sécurité et aux agents locaux de médiation sociale*, cellule CLS – ALMS de la Direction générale de la gendarmerie nationale, octobre 1998 (non publié).
- Cartographie et analyse spatiale de la délinquance*, Les Actes de l'atelier de cartographie, I.H.E.S.I., Etudes et recherches, juillet 2001, 108 p.
- Le travail d'intérêt général à 10 ans, le résultat en vaut la peine*, Gerico, Ministère de la Justice, mars 1994, 132 p.
- Mapping Crime : principle and practice*, US Departement of Justice, National Institute of justice, Crime mapping research center, décembre 1999, 206 p. Disponible sur Internet : <http://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178919.pdf>.
- Mapping Crime : Understanding Hot Spots*, U.S. Departement of Justice, National Institute of justice, août 2005, 79 p. Disponible sur Internet : <http://ncjrs.gov/pdffiles1/nij/209393.pdf>.
- Veille éducative. Une démarche collégiale de prévention des ruptures scolaires et éducatives*, Première rencontre nationale, D.I.V., décembre 2003, 32 p. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.
- ABOUT N.**, *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, Les Rapports du Sénat, n°477, septembre 2006. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr>.
- A.C.T. CONSULTANTS**, *Contribution des programmes Objectif 1 et Objectif 2 au développement des territoires prioritaires de la politique de la ville*, Vol. 2, Fiches d'expériences, Février 2005, 4 p. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.
- ALLEGREZA L., DESDEVISES M.-C., DICKES P.**, *La population pénale en milieu ouvert - dispositif méthodologique pour le casier judiciaire : description des sujets et prévision des condamnations*, Ministère de la Justice, Conseil de la recherche, novembre 1992, 316 p.
- ANDRE P.**, *Rapport d'information fait au nom de la commissions des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines*, Rapport du Sénat n°354, juillet 2002, 75 p.
- AUBUSSON DE CAVARLAY B., HURE M.-S.**, *Arrestations, classements, défèrements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénale de la police à la justice*, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénale, n°72, 1995, 249 p. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com>.
- BACHELET F., RANGEON F.**, *Le développement social des quartiers en Picardie. Etude de la mise en œuvre d'une politique interministérielle*, C.R.E.R.A.P., 1992.

- BAEUMLER J.-P.**, *Le rôle du Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, janvier 2002, 116 p.
- BARBERGER C., LASCOUMES P. (dir.)**, *Le temps perdu à la recherche du droit pénal. Les changements en droit pénal administratif comme mode de changement du droit pénal*, G.A.P.P., C.N.R.S., Ministère de la justice, 1991, 211 p.
- BARRE M.D., BENECH-LE ROUX P.**, *Approche sociologique des acteurs de première ligne travaillant dans le cadre de la politique de réduction des risques liés à la toxicomanie*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°95, 2004, 244 p. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com>.
- BASTARD B., MOUHANNA C., ACKERMANN W.**, *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales*, Centre de sociologie des organisations, Mission de recherche « Droit et justice », juillet 2005, 193 p.
- BECHET C.**, *Services publics, justice et territorialisation*, Mission Régionale d'appui Droit et Ville, Ministère de la justice, 2000, 32 p.
- BENECH-LE ROUX P.**, *L'implantation des programmes d'échanges de seringues : entre acceptabilité et accessibilité*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°88, 2001, 170 p. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com>.
- BENISTI J.-A. (prés.)**, *Rapport préliminaire de la commission prévention du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure*, Rapport au ministre de l'Intérieur, octobre 2004.
- BENISTI J.-A. (prés.)**, *Rapport final de la commission prévention du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure*, Rapport au Ministre de l'Intérieur, octobre 2005, 62 p.
- BERLIOZ G.**, *Les coordinateurs des politiques locales de prévention de la délinquance et de sécurité : positionnement, trajectoires professionnelles et responsabilités*, Note de synthèse générale, D.I.V., juillet 2001, 10 p.
- BLANC M., GRANDJEAN G., SIPP J.-F. et al.**, *Référentiel de compétences des métiers du développement social urbain. Le métier de chef de projet politique de la ville*, Rapport final pour la Délégation Interministérielle à la Ville, mars 2002, 53 p.
- BLAYA C.**, *Construction sociale des absentéismes et des décrochages scolaires en France et en Angleterre*, mars 2003, 82 p. Disponible sur Internet : <http://cisad.adc.education.fr/descolarisation>.
- BODY-GENDROT S., LE GUENNEC N.**, *Mission sur les violences urbaines*, Paris, I.H.E.S.I., La documentation française, 1998, 155 p.
- BOERS D. K.**, "Crime, peur du crime et mise en œuvre du contrôle de la criminalité à la lumière des études réalisées sur les victimes et d'autres travaux empiriques", 22^e Conférence de recherches criminologiques, Comité européen pour les problèmes criminels, 24-26 novembre 2003.
- BONAFE-SCHMITT J.-P.**, *Les médiations : logiques et pratiques sociales*, GLYSI, CNRS-ISH-Université Lumière-Lyon II, Mission de Recherche Droit et Justice, avril 2001, 210 p.
- BONNEMAISON G.**, *La modernisation du service public pénitentiaire*, Rapport au Garde des Sceaux et au Premier Ministre, 1990.
- BOUCHET P., CHARVET D., FRAGONARD B.**, *La réforme de l'accès au droit et à la justice*, Rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, Paris, La documentation française, 2001, 232 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- BOUTEREAU-TICHET S., JOURDAIN-MENNIGER D., LANNELONGUE C.**, *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, I.G.A.S., juillet 2005, 297 p. Disponible sur internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000192/0000.pdf>.
- BREVAN C., PICARD P.**, *Une nouvelle ambition pour les villes. De nouvelles frontières pour les métiers*, Rapport au Ministre Délégué à la Ville, septembre 2000, 188 p.
- BURGELIN J.-F. (prés.)**, *Santé, justice, dangerosité : pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport de la Commission Santé-Justice, juillet 2005, 196 p.
- CABANEL G.**, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Rapport d'orientation au Premier Ministre, 1995, 133 p.
- CANIVET G.**, *Amélioration du contrôle extérieur des établissements pénitentiaires*, Rapport au garde des Sceaux, Paris, La documentation française, mars 2000, 602 p.

CARESCHE C., PANDRAUD R., *Rapport de la mission parlementaire relative à la création d'un observatoire de la délinquance*, janvier 2002, 60 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/024000053/0000.pdf>.

CARRAZ R., HYEST J.-J., *Une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une sécurité publique*, Paris, La documentation française, 1998, 99 p.

CAUQUIL G., *Etude CLS, CCPD, contrats de ville sur dix sites urbains*, Note de synthèse, Cabinet CIRESE, mars 2003, 11 p.

CENTRE INTERNATIONAL POUR LA PREVENTION DE LA CRIMINALITE, *Prévenir la délinquance en milieu urbain auprès des jeunes. Recueil de pratiques inspirantes*, 2005, 66 p. Disponible sur Internet : <http://www.crime-prevention-intl.org>.

CHARVET D., VUILLEMIN J.-C., *Rapport du groupe de travail sur les juridictions de proximité (septembre 2003-novembre 2005), Bilan et propositions*, Ministère de la Justice, novembre 2005, 222 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

CHEVALIER G., *Consensus et clientèles. Les politiques socio-préventives locales entre 1985 et 1986*, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°58, 1989, 70 p.

CHOQUET M., LAGADIC C., *Evaluation en milieu scolaire d'un programme de prévention primaire en matière de toxicomanie*, O.F.D.T., I.N.S.E.R.M., février 1999, 112 p.

CHOQUET M., LEDOUX S., *Adolescents, Enquête nationale*, Paris, I.N.S.E.R.M., La documentation française, 1994, 124, 346 p.

COMITE D'ETUDES SUR LA VIOLENCE, LA CRIMINALITE ET LA DELINQUANCE, *Réponses à la violence*, Rapport au Président de la République, juillet 1977, 397 p.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS, *Lenteurs dans le système de la justice pénale*, Rapports présentés au 9^e colloque criminologique (1989), Recherches criminologiques, vol. XXVIII, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1991, 136 p.

COMITE EUROPEEN POUR LES PROBLEMES CRIMINELS, *Règles européennes sur les sanctions et mesures appliquées dans la communauté*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, 74 p.

COMITE NATIONAL DE PREVENTION DE LA VIOLENCE ET DE LA CRIMINALITE, *Prévenir la violence*, Paris, La documentation française, 1980, 383 p.

COMMISSION DES MAIRES SUR LA SECURITE, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, décembre 1982, 212 p.

COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *La détention provisoire*, éd. 2003-2004, Rapport au garde des Sceaux, Ministère de la Justice, juin 2004, 171 p.

COMMISSION DE SUIVI DE LA DETENTION PROVISOIRE, *Rapport 2005*, Rapport au garde des Sceaux, Ministère de la Justice, novembre 2005, 165 p.

COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES, *26^e Rapport d'activité 2005*, Paris, La documentation française, 2006, 123 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Rapport sur la décriminalisation*, Strasbourg, 1980, 294 p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Développement local et politique d'aménagement du territoire*, J.O.R.F., 1998.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Rapport 1998-2001*, Paris, La documentation française, 2001, 152 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000691/000.pdf>.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES, *Avis sur l'articulation entre prévention et sécurité*, Mars 1999, Disponible sur Internet : <http://www.ville.gouv.fr/infos/cnv/index.html>.

CONSEIL NATIONAL DES VILLES, "Les finances locales, un enjeu majeur de la politique de la ville", Avis des 8-9 décembre 2003. Disponible sur Internet : <http://www.ville.gouv.fr/pdf/cnv/finances-locales.pdf>.

COUR DES COMPTES, *La décentralisation en matière d'action sociale*, 1995.

COUR DES COMPTES, *La politique de la ville*, Rapport au Président de la République, 2002, 332 p.

COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, 2003, 408 p.

COUR DES COMPTES, *Garde et réinsertion. La gestion des prisons*, Rapport public thématique, 2006, 179 p.

CUNHA M., DELCROIX C., *Politiques locales de sécurité: pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité*, Rapport de recherche, IHESI, 1991.

DALLIER P., KAROUTCHI R., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine*, Rapport du Sénat n°456, juillet 2006, 88 p. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr>.

DANET J., GRUNVALD S., *Une première évaluation de la composition pénale*, Rapport final, Université de Nantes, Unité de recherche Droit et Changement social, Recherche subventionnée par la Mission de Recherche « Droit et Justice », janvier 2004, 307 p.

DECISIER D., *Les conditions de la réinsertion professionnelle des détenus en France*, Conseil économique et social, 2006, 331 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Les contrats de ville 2000-2006. Atlas régional*, Paris, éd. de la D.I.V., 81 p. Disponible sur Internet : <http://www.i.ville.gouv.fr/divbib/doc/Atlasreg0006.pdf>.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Ville, Vie, Vacances 2000*, éd. de la D.I.V., 2000, 12 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *La politique de la ville et la prévention. Recueil d'expériences*, Paris, éd. de la D.I.V., juin 2001, 171 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Pilote de l'évaluation des contrats de ville 2000-2006*, Paris, éd. de la D.I.V., 2002, 81 p. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Délégué de l'Etat : panorama d'une fonction en développement*, Première rencontre nationale des délégués de l'Etat, 25 janvier 2002, doc. dactyl., D.I.V., 2002. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, *Politique de la ville et prévention de la délinquance. Recueil d'actions locales*, Paris, éd. de la D.I.V., janvier 2004, 312 p.

DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA VILLE, ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE et al., *Evaluation nationale de l'expérimentation des projets sociaux de territoires (P.S.T.)*, Rapport final, FORS – recherche sociale, Mars 2005, 74 p. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.

DE MONTESQUIOU A., *L'organisation du temps de travail et des procédures d'information des forces de sécurité intérieure*, Rapport d'information n°25 fait au nom de la commission des Finances, Sénat, 2003, 297 p. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr>.

DESESSARD L., *Acteurs locaux et parquet. Etude dans le département de la Vienne*, E.P.R.E.D., Mission de recherche Droit et Justice, septembre 2001, 109 p.

D'HAUTEVILLE A., *La prise en charge des victimes en urgence*, Conseil national de l'aide aux victimes, septembre 2003, 37 p.

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, *Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001*, Etudes et résultats, n°198, octobre 2002.

DRAY D., *Une nouvelle figure de la pénalité : la décision correctionnelle en temps réel*, CNRS UPRA 34, Mission de recherche « Droit et Justice », octobre 1999, 281 p.

DRAY J., *Evaluation de l'application et des conséquences sur le déroulement des procédures diligentées par les services de police et de gendarmerie des dispositions de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, Rapport au Premier Ministre, décembre 2001, 48 p.

DUBEDOUT H., *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La documentation française, 1983, 122 p.

DUBOUCHET L., BERLIOZ G., *L'intervention de l'institution judiciaire dans les contrats locaux de sécurité*, Rapport d'évaluation, ministère de la Justice, avril 2001, p. 17 (non publié).

DUFFE P., DUPONT M., STEINMANN B. et al., *Propositions d'orientations pour la mise en place de contrats locaux de sécurité de nouvelle génération*, Paris, Inspection générale de l'administration, 2005, 95 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/064000183/0000.pdf>.

DU LUART R., *Que fait la MILDT de son argent ? Contrôle budgétaire de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie*, Les rapports du Sénat, n°28, octobre 2001, 85 p.

E.N.A. (Promotion Averroès 1998-2000), *La sécurité : le rôle de la puissance publique face à l'émergence d'un bien économique*, Séminaire de questions sociales, Territoires et sécurité, 1999, 54 p. Disponible sur Internet : <http://www.ena.fr/tele/qs99/secubieneco.pdf>.

FAGET J., *Accès au droit et médiation*, Recherche subventionnée par la Mission de recherche Droit et Justice, GERICO, 2000, 104 p.

FAUGERON C., FICHELET M., ROBERT P., *Le renvoi du déviant. Des modes informels aux systèmes institutionnels de contrôle de la déviance*, Paris, CORDES, 1977, 214 p.

FAYMAN S., SALOMON C., FOUILLAND P., *Evaluation du programme de réduction des risques et de médiation sociale dans le 18^e arrondissement de Paris*, Paris, O.F.D.T., septembre 2003, 105 p.

FENECH G., *Le placement sous surveillance électronique mobile*, Rapport au Premier Ministre, avril 2005, 79 p.

FITOUSSI J.-P., LAURENT E., MAURICE J., *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2004, 327 p.

GENG F., « *Défense deuxième chance* » : *favoriser l'insertion professionnelle des jeunes*, Conseil économique et social, juin 2006, 148 p.

GILL M., SPRIGGS A., *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292, février 2005, 176 p. Disponible sur Internet: www.homeoffice.gov.uk.

GIL-ROBLES A., *Rapport sur le respect effectif des droits de l'homme en France*, Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, Conseil de l'Europe, Strasbourg, février 2006, 50 p. Disponible sur Internet: <http://www.coe.int>.

GODEFROY T., LAFFARGUE B., *Les coûts du crime en France. Les dépenses de sécurité : les données pour 1988 à 1991*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°66, 1993, 118 p.

GOLDBLATT P., LEWIS C. (eds.), *Reducing offending : An assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour*, Londres, ministère de l'Intérieur, 1999, 154 p. Disponible sur Internet : <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors187.pdf>.

GORGEON C., AUDEBRAND E., MOUHANNA C., *Programmes justice-santé. Evaluation des conventions départementales d'objectifs*, O.F.D.T., septembre 2003, 78 p. Disponible sur Internet : <http://www.ofdt.fr>.

HARDIMAN S., JONES S., MCADAM S., HALLSWORTH S., ALLAIN A., *Les jeunes et l'exclusion dans les quartiers défavorisés*, Tendances de la Cohésion sociale, n°8, éd. du Conseil de l'Europe, 2004, 203 p.

HYEST J.-J. (prés.), CABANEL G.-P. (rap.), *Prisons : une humiliation pour la République*, Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, Rapport du Sénat n°449, 2000, 775 p.

INSPECTION GENERALE DES SERVICES JUDICIAIRES, INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES, *L'organisation des soins aux détenus*, Rapport d'évaluation, juin 2001, 196 p.

INSTITUT LOUIS HARRIS, *Enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice*, mai 2001, 24 p. Disponible sur Internet : http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/presomption_innocence/annexes/sondage2.shtml.

INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE, *Eléments de bilan du plan pilote 25 quartiers*, Séminaire national, 24 mars 2005. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.

I.N.S.E.R.M., *Trouble des conduites chez l'enfant et l'adolescent*, Paris, éd. de l'I.N.S.E.R.M., 2005, 435 p.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *La France face à ses musulmans : Emeutes, jihadisme et dépolitisation*, Rapport Europe n°172, 37 p. Disponible sur Internet : <http://www.i.ville.gouv.fr> (Consulté le 16 avril 2006).

JOLY-RISSOAN O., GLASMAN D. (dir.), *Le programme de réussite éducative : mise en place et perspectives*, Université de Savoie, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, juin 2006, 56 p. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.

KENSEY A., TOURNIER P.-V., *Arithmétique de l'exécution des peines. Enquête nationale par sondage sur les modalités d'exécution des peines privatives de liberté*, CESDIP, Ministère de la Justice, novembre 2002, 147 p.

KIRSZBAUM T., *Le dispositif Ville-Vie-Vacances. Evaluation nationale*, D.I.V., février 1999, 103 p.

KIRSZBAUM T., *Le développement économique communautaire aux Etats-Unis*, D.I.V., R.E.P.S., juillet 2005, 87 p.

LAGRANGE H., *Etude des processus de déscolarisation et évaluation de son ampleur dans les collèges de trois villes du Mantois*, décembre 2001, 49 p. Disponible sur Internet : <http://cisad.adc.education.fr/descolarisation>.

LANDAUER P., DELHOME D., *Espace et sécurité dans les quartiers d'habitat social*, Paris, I.H.E.S.I., coll. Etudes et recherches, janvier 2000, 78 p.

LAZERGES C., *Loi du 15 juin 2000 : une chance pour la justice, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale*, n°3501, décembre 2001, 37 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

LAZERGES C., BALDUYCK J.-P., *Réponses à la délinquance des mineurs*, Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, 1998, 448 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

LECERF J.-R., *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration général sur le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance*, Les Rapports du Sénat, n°476, septembre 2006. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr>.

- LE FUR M.**, *Les groupes d'intervention régionaux*, Rapport d'information n°1098 déposé par la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, Assemblée Nationale, octobre 2003, 61 p. Disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr>.
- LE GOFF T.**, *Intercommunalité et sécurité. Une approche comparative de trois agglomérations*, Paris, I.H.E.S.I., coll. Etudes et Recherches, avril 2002, 112 p.
- LE QUANG SANG J., HUBERT H.-O., GENIEYS W.**, *Violences urbaines. Angleterre, Belgique et Espagne : un état des lieux*, Paris, I.H.E.S.I., Etudes et recherches, mars 2001, 163 p.
- LEVY R.**, *Placement sous surveillance électronique. La mise en place du bracelet électronique en France*, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°93, 2003, 176 p. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com>.
- LIENEMANN M.-N., MAGLIANO H., CALMETTES J.**, *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, mars 1999, 230 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994000991/0000.pdf>
- MARTIN C.**, *La parentalité en questions. Perspectives sociologiques*, Rapport pour le Haut Conseil de la Population et de la Famille, avril 2003, 57 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr>.
- MARTINAGE R. (dir.)**, *Codifications et recodifications du droit pénal en Europe au XIX^e siècle (Angleterre – Belgique – France)*, Paris, Ministère de la Justice, Mission Droit et Justice, 1999.
- MERCIER M.**, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales*, t. I, Les rapports du Sénat, n°447, 2000, 124 p. Disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf>.
- MERMAZ L.(prés.), FLOCH J. (rap.)**, *La France face à ses prisons*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la situation dans les prisons françaises, 2 tomes, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n°2521, 2000, 893 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- MILBURN P. (dir.)**, *La médiation : innovation et stabilisation des compétences*, Rapport de recherche, Mission « Droit et justice », Ministère de la Justice, Groupe d'analyse du social et de la sociabilité, septembre 2000, 108 p.
- MILBURN P. (dir.)**, *La réparation pénale à l'égard des mineurs. Eléments d'analyse de l'application d'une mesure de justice restaurative*, CAFI, Rapport pour la Mission de Recherche Droit et Justice, novembre 2001, 173 p.
- MILBURN P., MOUHANNA C., PERROCHEAU V.**, *Enjeux et usages de la composition pénale. Controverses et compromis dans la mise en place d'un dispositif pénal inédit*, CAFI, Recherche subventionnée par la Mission de Recherche « Droit et Justice », février 2005, 179 p.
- MINISTERE DE LA JEUNESSE, DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE**, *Bilan des ateliers relais. Année scolaire 2002-2003*, 2003, 8. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.gouv.fr>.
- MINISTERE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**, *Les contrats éducatifs locaux*, 2004. Disponible sur Internet : <http://www.education.gouv.fr/cel/imagesetdoc/DOC%20CEL%202003.pdf>.
- MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE**, *Les dispositifs-relais 1999-2003*, note d'évaluation 04.11, novembre 2004. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.gouv.fr>.
- MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE**, *Le suivi et le devenir des élèves accueillis en dispositifs-relais. Année scolaire 2003-2004*, note d'évaluation 05.13, novembre 2004. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.gouv.fr>.
- MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE**, *Ecole ouverte. Bilan 2004 – Perspectives 2005*, juillet 2005, 3. Disponible sur Internet : <http://www.eduscol.education.fr>.
- MINISTERE DELEGUE A LA VILLE**, *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement, juillet 2001, 40 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- MINISTERE DELEGUE A LA VILLE**, *Bilan des zones franches urbaines*, Rapport au Parlement, décembre 2002, 60 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- MOISAN C., SIMON J.**, *Les déterminants de la réussite scolaire en Z.E.P.*, Paris, La documentation française, 1997, 84 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- MOUHANNA C., ACKERMANN W.**, *Le parquet en interaction avec son environnement : à la recherche des politiques pénales*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, Ministère de la justice, 2001, 96 p.

MUCCHIELLI L., *Familles et délinquance. Un bilan pluridisciplinaire des recherches francophones et anglophones*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°86, 2000, 101 p. Disponible sur Internet : <http://www.cesdip.com>.

OBRADOVIC I., *Addictions en milieu carcéral*, Office français des drogues et des toxicomanies, 2004, 100 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA DELINQUANCE, *Rapport 2004*, Mars 2005, 627 p. Disponible sur Internet : http://www.ihesi.interieur.gouv.fr/pdf_telechargement/rapport_complet.pdf.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2004*, Paris, éd. de la D.I.V., 2005, 252 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

OBSERVATOIRE NATIONAL DES ZONES URBAINES SENSIBLES, *Rapport 2005*, Paris, éd. de la D.I.V., 2006, 324 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

OCQUETEAU F., **PEREZ-DIAZ C.**, *Justice pénale, délinquance, déviances. Evolution des représentations dans la société française*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., 1989, 386 p.

OLIN N. (prés.), **PLASAIT B. (rap.)**, *Rapport de la commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites*, mai 2003, 506 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

PALLE C., **GODEFROY T.**, *Les dépenses de sécurité (1992-1996)*, Guyancourt, C.E.S.D.I.P., Etudes et données pénales, n°78, 1998, 106 p.

PECAUD D., *L'impact de la vidéosurveillance dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public*, I.H.E.S.I., coll. Etudes et recherches, 2002, 95 p.

PEYRAT D., *Habiter, cohabiter. La sécurité dans le logement social*, Rapport à la secrétaire d'Etat au logement, février 2002, 176 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

POUGET P. (dir.), *Les nouvelles formes du parquet*, Rapport de recherche, Université de Nantes, Mission de recherche « Droit et Justice », septembre 2001, 194 p.

ROUSSILLE B., **NOSMAS J.-P.**, *Evaluation du dispositif des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents*, I.G.A.S., Rapport n°2004-019, mars 2004, 244 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

SANDRIER J.-C., *Associations et politique de la ville*, Rapport au Premier Ministre, juin 2001, 160 p. Disponible sur Internet : <http://www.lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000509/0000.pdf>.

SANSFAÇON D., **WELSH B.**, *Crime prevention digest II : Comparative analysis of successful community safety*, 1999. Disponible sur Internet : <http://www.crime-prevention-intl.org>.

SCHWARTZ B., *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris, La documentation française, 1981, 146 p.

SHERMAN L.W. et al., *Preventing crime : What works, what doesn't, what's promising*, Washington D.C., Ministère américain de la justice, 1997, 543 p. Disponible sur internet : <http://www.preventingcrime.org/report/index.htm>.

SICOT F. (dir.), *La déscolarisation en Haute-Garonne. Rapport à l'école et dispositifs de scolarisation*, avril 2002, 140 p. Disponible sur Internet : <http://cisad.adc.education.fr/descolarisation>.

SUEUR J.-P., *Demain, la ville*, Rapport présenté au ministre de l'emploi et de la solidarité, 2 tomes, Paris, La documentation française, mars 1998.

SURETIS, *Etude comparative sur les observatoires locaux de la délinquance et de la sécurité dans le cadre de la politique de la ville*, Paris, D.I.V., 2005. Disponible sur Internet : <http://i.ville.gouv.fr>.

THIN D., **MILLET M.**, « Ruptures scolaires » et « déscolarisation » des collégiens des milieux populaires : parcours et configuration, juin 2003, 429 p. Disponible sur Internet : <http://cisad.adc.education.fr/descolarisation>.

TIMBART O., **LUMBROSO S.**, **BRAUD V.**, *Le taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme*, Ministère de la Justice, D.A.C.G., avril 2002, 41 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

VIGNOBLE G., *Les maisons de la justice et du droit*, Rapport au ministre de la Justice, février 1995, 59 p. Disponible sur Internet : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/954049600/0000.pdf>.

WALLER I., **SANSFAÇON D.**, *Investing wisely in crime prevention : International experience*, 2000. Disponible sur Internet : <http://www.crime-prevention-intl.org>.

WARSMANN J.-L., *Les peines alternatives à la détention, les modalités d'exécution des courtes peines, la préparation des détenus à la sortie de prison*, Rapport de la mission parlementaire auprès de D. PERBEN, 2003, 89 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

WARSMANN J.-L., *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n°2004-204 du 9 mars 2004*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, juin 2005, 71 p. Disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2378.asp>.

WELSH B. C., FARRINGTON D.P., *Crime prevention effects of closed circuit television : a systematic review*, Home Office Research Study 252, août 2002, 68 p. Disponible sur Internet : <http://www.homeoffice.gov.uk>.

WIEVIORKA S., *Les toxicomanes dans la cité*, Rapport présenté au nom de la section du Cadre de vie, Conseil économique et social, 1999, 168 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

ZOCCHETTO F., *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitement des affaires pénales*, Rapport d'information n°17, Sénat, octobre 2005, 117 p. Disponible sur Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Principaux sites Internet

http://www.assemblee-nationale.fr	Site de l'Assemblée Nationale.
http://www.cesdip.com	Site du Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales
http://champpenal.revues.org	Site de la revue Champ pénal.
http://www.cnil.fr	Site de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.
http://www.coe.int	Site du Conseil de l'Europe.
http://www.conflits.org	Site de la Revue Cultures et Conflits.
http://www.crime-prévention-intl.org	Site du Centre international pour la prévention de la criminalité (C.I.P.C.).
http://www.drogues.gouv.fr	Site de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (M.I.L.D.T.)
http://eduscol.education.gouv.fr	Site pédagogique du ministère de l'Education nationale.
http://www.erudit.org	Site de mise en ligne de revues universitaires (Criminologie, Sociologie et Sociétés, Lien social et Politiques, etc.).
http://www.fesu.org	Site du Forum européen pour la sécurité urbaine.
http://www.ffsu.org	Site du Forum français pour la sécurité urbaine.
http://www.icc-cpi.int	Site de la Cour pénale internationale.
http://www.interieur.gouv.fr	Site du ministère de l'Intérieur.
http://i.ville.gouv.fr	Site de documentation du ministère de la Ville.

<http://www.justice.gouv.fr>

Site du ministère de la Justice.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr> Site de la Documentation française.

<http://www.senat.fr>

Site du Sénat.

INDEX

Les numéros renvoient aux numéros de paragraphe

A

Accès au droit-----	378
Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances-----	265
Agence nationale pour la rénovation urbaine-----	265
Alternatives aux poursuites --	401 et s., 462
Classements sous condition-----	410
Composition pénale-----	411 et s., 415
Médiation pénale--	403 et s., 415 et s., 462
Mesures de réparation -----	407
Rappels à la loi -----	408 et s.
Aménagements de peine-----	506 et s.
Approche globale-----	148
Associations-----	137 et s., 277, 301
Aide aux victimes -----	381 et s.
Financement -----	264
Assureurs -----	121 et s.
A.L.F.A. -----	124
Indemnisation des victimes -----	122
Prévention-----	123
Autorités administratives indépendantes -----	495

B

Brigades anti-criminalité -----	441
---------------------------------	-----

C

Cartographie criminelle -----	449 et s.
Centres de loisirs des jeunes -----	566
Centres de placement immédiat -----	514
Centres éducatifs fermés -----	514
Centres éducatifs renforcés -----	514
Chargés de mission prévention-sécurité	177
Classes-relais -----	582 et s.
Comité interministériel de prévention de la délinquance -----	174, 274
Comité interministériel des villes -----	174
Comités de vigilance-----	136

Commission nationale de développement social des quartiers -----	185
Commissions locales de développement social des quartiers -----	188
Comparution immédiate -----	471
Comparution à délai rapproché -----	472
Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité-----	473 et s.
Conférences départementales de sécurité -----	174
Conseil communal de prévention de la délinquance-----	189, 206, 243, 284
Conseil constitutionnel -----	520, 524
Conseil d'Etat-----	521, 523, 524
Conseil de l'Europe ----	107 et s., 315, 319, 330, 534, 598
Conventions-----	107, 217
Résolutions et Recommandations-----	108
Conseil de sécurité intérieure -----	174, 244
Conseil départemental de prévention --	190, 243, 284
Conseil départemental de prévention de la délinquance-----	189, 243
Conseil général -----	98, 281
Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance -----	190, 284
Conseil national de prévention de la délinquance-----	185, 274
Conseil national des villes-----	186
Conseil régional -----	99, 281
Conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance-----	192
Contractualisation -----	197 et s., 254
Contrat d'action de prévention pour la sécurité dans la ville-----	199
Contrat de plan-----	202, 249
Contrat de responsabilité parentale ----	599
Contrat de ville -----	203, 247, 249
Contrat local de sécurité -----	200, 206, 249, 266, 284, 290 et s., 575
Contrat urbain de cohésion sociale	204, 290
Contrôle social-----	53
Convocation par officier de police judiciaire-----	470
Convocation par procès verbal -----	469

Correspondants (ville, justice, etc.) ---- 175
 Cour de cassation-----521, 523, 524
 Cour de justice des communautés
 européennes -----109, 110, 220, 519
 Cour européenne des droits de l'homme
 -----107, 220, 519, 523
 Cour pénale internationale ---105, 218, 220

D

Décentralisation ----- 88 et s.
 Déconcentration ----- 173
 Délégation interministérielle à la ville-174,
 274
 Délégués de l'Etat-----175, 274
 Diagnostic local de sécurité-----200, 212
 Discrimination positive-----546 et s.
 Dispositifs "deuxième chance" ----- 585
 Doctrine de la réaction sociale-----326 et s.
 Doctrines néo-classiques -----331 et s.
 Doctrine de la défense sociale nouvelle 45,
 310 et s.
 Droit à la sécurité-----350 et s.
 Droit pénal administratif ----- 485

E

Ecole positiviste ----- 45
 Education à la citoyenneté -----593 et s.
 Enquête sociale rapide-----322, 475
 Etablissements pénitentiaires ----- 515
 Centres pour peines aménagées -----507
 Etablissements pénitentiaires pour mineurs
 (E.P.M.) -----515
 Population-----503 et s., 513
 Etablissements pénitentiaires à gestion
 mixte -----120, 253
 Etat de droit -----40
 Etat d'urgence-----497
 Eurojust-----183, 218
 Europol -----182
 Evaluation-----208 et s., 294 et s.
 Expertise-----226 et s.

F

Fichiers -----451 et s.
 Financement -----255 et s., 291
 Contributions financières des collectivités
 locales -----260
 Crédits spécifiques « ville » -----258
 Dotation de solidarité urbaine -----559
 Crédits de droit commun-----257

Fonds d'intervention pour la ville (F.I.V.)
 -----258
 Fonds européens-----259

G

Gouvernance -----166 et s.
 Groupes d'intervention régionaux-----442
 Groupes locaux de traitement de la
 délinquance-----193

H

Habitat et Vie Sociale-----69, 129

I

I.H.E.S.I./I.N.H.E.S. -----233, 236, 237
 Îlotage-----57, 394
 Incivilités -----355 et s.
 Inflation pénale -----483 et s.
 Insertion par l'économique -----555 et s.
 Interpol-----180

J

Juges de proximité -----467
 Juridictions inter-régionales spécialisées
 -----478, 494

M

Maisons de la justice et du droit (M.J.D.)
 -----375, 376
 Management par objectifs-----454 et s.
 Médiation pénale -----403 et s.
 Médiateurs pénaux et délégués du procureur
 253, 414, 417
 Médiation sociale-----605 et s.
 Agents de médiation -----609 et s.
 Médiateurs sociaux-----606
 Médiation scolaire par les pairs -----607
 Ministère de la Ville -----174
 Mission interministérielle de lutte contre la
 toxicomanie -----174

N

Nations Unies105 et s., 217, 315, 318, 330,
 534
 Conventions-----105
 Résolutions et Recommandations-----106

O

Observatoire local de la délinquance -- 212
 Observatoire national de la délinquance
 -----233, 235
 Opération école ouverte ----- 565
 Opérations Ville-Vie-Vacances --- 561 et s.
 Ordonnance pénale-----468, 477

P

Partenariat ----- 149
 Participation des habitants -- 130 et s., 300,
 545
 Placement sous surveillance électronique
 mobile-----511
 statique-----508
 Plans départementaux de sécurité ----- 244
 Plans locaux de sécurité ----- 244
 Police de proximité ----- 395 et s.
 Police municipale ----- 95, 253
 Préfet----- 173, 275 et s.
 Prévention ----- 56 et s.
 Clubs et équipes de prévention-----59, 68
 Prévention pénale -----48
 Prévention précoce-----586 et s.
 Prévention situationnelle-----613 et s.
 Prévention sociale-----58, 529 et s.
 Prévention de la toxicomanie
 Prévention primaire-----578 et s.
 Réduction des risques ----- 577
 Projet----- 150
 Proximité ----- 371

R

Référentiel----- 146 et s.
 Régulation croisée----- 72
 Rénovation urbaine ----- 537 et s.
 Renseignements généraux-----446 et s.
 Réseau ----- 163 et s.
 Réseau européen de prévention ---184, 569

S

Sanction éducative -----431 et s.
 Sanctions administratives ----- 495
 Sécurité privée ----- 71, 114 et s., 253, 277
 Sentiment d'insécurité----- 79
 Sous-préfets à la ville ----- 175, 274
 Stages
 de citoyenneté----- 322, 428 et s.
 de formation civique -----432
 de sensibilisation à la sécurité routière --427
 parentaux -----599
 Suivi socio-judiciaire ----- 321, 509
 Surveillance judiciaire des personnes
 dangereuses ----- 510

T

Territorialisation----- 151
 Tolérance zéro -----366 et s.
 Traitement en temps réel -----459 et s.
 Transactions----- 495
 Travail d'intérêt général 423 et s., 506 et s.
 Tribunal pénal international pour l'ex-
 Yougoslavie ----- 105
 Tribunal pénal international pour le
 Rwanda ----- 105

U

Union européenne -109 et s., 217 et s., 330,
 500, 534

V

Vengeance privée----- 35
 Victimes -----352, 379 et s.
 Vidéosurveillance ----- 277, 253, 618, 623
 Violence ----- 359
 Violences urbaines -----360 et s., 444

Z

Zones d'éducation prioritaire-248, 550 et s.
 Zones franches urbaines ----- 248, 557 et s.
 Zones urbaines sensibles ----- 248

TABLE DES MATIERES

Remerciements	3
Principales abréviations.....	7
Sommaire	9

INTRODUCTION	11
---------------------------	----

I- La notion de politiques publiques de lutte contre la délinquance	16
A. La notion de politique publique	16
B. La notion de politiques publiques de lutte contre la délinquance	22
1- La notion de politique criminelle	23
2- La délimitation des politiques publiques de lutte contre la délinquance au sein de la politique criminelle française.....	27
3- L'intérêt d'une analyse circonscrite aux politiques publiques de lutte contre la délinquance.....	31
II- Problématique et hypothèses retenues	33
III- Méthodologie de la recherche	36
IV- Division de l'étude	38

PREMIERE PARTIE

LA METAMORPHOSE DES MODES DE PRODUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	39
--	----

TITRE 1 - L'HYBRIDATION DES REGULATIONS DANS LE CHAMP DE LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	41
--	----

Chapitre 1 - L'hégémonie relative de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance	43
--	----

Section 1- Le processus de monopolisation du traitement de la délinquance	44
--	----

§1- La construction du monopole pénal de l'Etat	44
A. Un instrument de consolidation de l'Etat moderne	44
1- Le morcellement du pouvoir de punir de l'époque moderne à la fin du Moyen-Age	45
2- La centralisation du pouvoir de punir du XIII ^e siècle au XVIII ^e siècle.....	47
B. Un encadrement ambivalent de l'arbitraire de l'Etat	50
1- La réglementation des prérogatives répressives de l'Etat	51
2- Le renforcement des prérogatives répressives de l'Etat.....	56
3- Le renforcement de la légitimité pénale de l'Etat	58
§2- La question du monopole étatique dans le champ de la prévention de la délinquance	62
A. L'indifférence initiale de l'Etat face à la problématique de la prévention extra-pénale	62
1- Une approche restrictive de la prévention de la délinquance	62
2- La prise en charge communautaire des interventions non pénales de prévention	64
B. L'émergence et la consolidation d'une politique publique de prévention de la délinquance	67
1- Le changement des cadres interprétatifs de la déviance et de la délinquance.....	67
2- La prise en charge progressive des mesures de prévention par l'Etat.....	69

Section 2- La relativité du monopole de l'Etat dans le champ de la lutte contre la délinquance	75
§1- L'action publique traversée par des forces centrifuges	75
A. La multiplication des centres de pouvoirs au cœur même de l'Etat	75
1- Les limites de la conception centralisée de la gestion publique	76
2- L'inadaptation du principe de spécialisation fonctionnelle des administrations	79
B. La permanence officieuse de régulations infra-étatiques dans le champ de la lutte contre la délinquance	82
1- La pérennité des participations sociétales et locales dans le champ de la lutte contre la délinquance	83
2- L'interdépendance croissante des acteurs dans le champ de la lutte contre la délinquance	86
§2- La crise de l'Etat interventionniste à partir des années 1970	87
A. La submersion de l'Etat providence	88
B. La crise institutionnelle de l'Etat	92
1- La critique de l'Etat social	92
2- La perte de crédibilité du système pénal	94
Conclusion du Chapitre 1	97
Chapitre 2 - La légitimation progressive des participations non étatiques	99
Section 1- Un processus de diversification des intervenants publics	99
§1- La décentralisation des politiques de lutte contre la délinquance	100
A. Un processus de valorisation du rôle des collectivités territoriales	100
1- La promotion du local par le nouveau gouvernement socialiste	100
2- La consécration politique de l'action locale dans le champ de la lutte contre la délinquance	102
B. Les compétences des collectivités territoriales dans le champ de la lutte contre la délinquance	104
1- Les interventions communales	104
2- Les interventions départementales	107
3- Les interventions régionales	108
§2- L'internationalisation des politiques de lutte contre la délinquance	109
A. Les causes de l'internationalisation	110
B. Les manifestations de l'internationalisation	112
1- Au sein des Nations Unies	112
2- Au sein du Conseil de l'Europe	116
3- Au sein de l'Union européenne	118
Section 2- Le développement des participations sociétales	123
§1- Les prestations du monde marchand	123
A. Les entreprises commerciales développant des prestations liées aux politiques publiques de lutte contre la délinquance	123
1- Le processus de développement des sociétés de sécurité privée	124
2- Les différents types de prestations privées dans le champ de la sécurité	127
B. Les sociétés d'assurance	131
1- Le rôle des sociétés d'assurance dans la prévention de la délinquance	131
2- Les pouvoirs des sociétés d'assurance dans les processus de réaction à la délinquance	133
§2- Les interventions de la société civile	134
A. Le processus de légitimation des participations sociétales	135
1- L'expérimentation des idéologies autogestionnaires dans les années 1970	135
2- La reconnaissance des politiques de participation à partir des années 1980	136
3- Le développement ininterrompu du modèle de la participation	138

B. Les différents types de participation sociétale	141
1- Les modes de participation des habitants	141
2- Les modalités de participation des associations	144
Conclusion du Chapitre 2.....	146
Conclusion du Titre 1.....	149
TITRE 2 - LA COPRODUCTION DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE	151
Chapitre 1 - Les implications du principe de coproduction.....	153
Section 1- Les registres discursifs du principe de coproduction.....	153
§1- Les usages politiques du concept de coproduction.....	154
A. La formulation progressive d'un nouveau référentiel d'action publique	154
1- La notion de référentiel.....	154
2- Les registres sémantiques mobilisés autour du principe de coproduction.....	156
B. Le positionnement de l'Etat au regard du principe de coproduction.....	162
1- Une recomposition des registres d'action mobilisés par l'Etat pour qualifier ses missions.....	162
2- Une recomposition ambivalente.....	164
§2- Les conceptualisations scientifiques mobilisées autour du principe de coproduction	166
A. L'utilisation des théories systémiques dans l'approche des politiques publiques	167
1- La remise en cause d'une analyse séquentielle des politiques publiques	167
2- L'apport d'une approche systémique dans l'analyse des politiques publiques	169
B. Les paradigmes alternatifs aux approches traditionnelles des politiques publiques	171
1- Le paradigme du réseau	171
2- Le paradigme de la gouvernance.....	175
Section 2- L'opérationnalisation du principe de coproduction.....	178
§1- Le recours à des adaptations structurelles au sein des institutions coproductrices des politiques de lutte contre la délinquance	178
A. Des adaptations intra-organisationnelles.....	179
1- Les adaptations opérées par l'Etat.....	179
2- Les adaptations opérées par les collectivités locales	185
B. Des adaptations inter-organisationnelles.....	189
1- L'institutionnalisation de l'action en réseau au niveau international.....	189
a. Les prémices de l'institutionnalisation dans le cadre des Nations Unies	189
b. L'institutionnalisation de l'action en réseau dans des espaces régionaux	191
2- L'institutionnalisation de l'action en réseau au niveau national	196
3- L'institutionnalisation de l'action en réseau au niveau local.....	198
a. Les commissions locales de développement social des quartiers	198
b. Les conseils locaux de prévention de la délinquance	199
c. Le développement des réseaux de villes	201
d. Les autres dispositifs de concertation	205
4- L'institutionnalisation de l'action en réseau des professionnels de l'action publique.....	207
§2- La contractualisation des politiques de lutte contre la délinquance.....	208
A. Les différents types de contrats dans le champ de la lutte contre la délinquance	209
1- Les dispositifs contractuels dans le champ de la lutte contre la délinquance.....	209
2- Les contrats ayant un rapport indirect avec les politiques publiques de lutte contre la délinquance	212
B. Les atouts des procédures de contractualisation.....	216
1- Une stabilisation des relations entre acteurs	216
2- La consolidation des procédures évaluatives	220
a. Les exigences de l'évaluation des politiques publiques.	220

b. L'évaluation dans le cadre des procédures contractuelles	224
Conclusion du Chapitre 1	227
Chapitre 2 - Une coproduction imparfaite.....	229
Section 1- La prééminence de l'Etat dans la modélisation des politiques de lutte contre la délinquance.....	229
§1- Le poids des souverainetés étatiques à l'échelle internationale	230
A. Des coopérations assujetties au bon vouloir des Etats.....	230
B. Un processus d'internationalisation de portée limitée.....	234
C. Les modifications introduites par le projet de Traité établissant une constitution pour l'Europe	237
§2- La subordination des projets d'action locaux aux exigences de l'Etat.....	238
A. L'Etat et la structuration du système d'action dans le champ de la lutte contre la délinquance	239
1- Les ressources étatiques en expertise et la polarisation du débat	239
a. L'influence des ressources en expertise dans le processus de formulation des politiques publiques	239
b. La prédominance des expertises étatiques dans le processus de définition des politiques de lutte contre la délinquance.....	244
α- Les ressources en expertise de l'Etat	245
β- Une appropriation utilitariste	248
2- L'impulsion des politiques conventionnelles par l'Etat.....	254
a. La sélection des partenaires légitimés à agir	254
α- Un processus de filtrage des acteurs	255
β- La prépondérance des administrations régaliennes dans le processus de décision.....	256
b. La sélection des territoires éligibles.	261
c. La fixation a priori du cadre des coopérations.	265
B. L'Etat et la normalisation des pratiques dans le champ de la lutte contre la délinquance	267
1- Le monopole de la réglementation : un instrument de contrôle des acteurs	267
2- Le poids des allocations de ressources : un moyen de pression sur les acteurs.....	272
a. Les enveloppes financières consacrées aux politiques publiques de lutte contre la délinquance	272
α- Les informations financières disponibles	272
β- Les imperfections des évaluations financières	277
b. Les modalités d'attribution des concours financiers de l'Etat dans le cadre des procédures contractuelles	280
α- Le financement des associations.	281
β- Les négociations financières dans le cadre des dispositifs contractuels	282
Section 2- Une modélisation étatique inachevée	287
§1- Les « non-dits » du concept de coproduction	288
A. Le poids des résistances sectorielles au sein de l'appareil d'Etat	288
1- Une évolution marginale du fonctionnement traditionnel de l'Etat.....	288
2- Les faiblesses des structures interministérielles	291
3- Les faiblesses de l'animation et du contrôle préfectoral	293
B. Les écueils de la dynamique partenariale.....	299
1- Le choc des cultures institutionnelles et professionnelles.....	299
2- Les différents types d'opposition	300
3- Les manifestations des relations conflictuelles	305
4- Un facteur de convergence : la personnalisation des échanges.....	310
§2- L'impact relatif des engagements contractuels	315
A. La multiplication problématique des contrats	315
B. L'instrumentalisation financière des contrats	318

C. Des engagements partenariaux peu contraignants.....	320
D. L'échec des procédures de diagnostic et d'évaluation.....	322
1- Une méthodologie discutable	322
2- Les résistances des acteurs quant à l'échange d'informations.....	325
E. La participation des habitants négligée.....	328
Conclusion du Chapitre 2.....	333
Conclusion du Titre 2.....	335
Conclusion de la Première Partie	337
 DEUXIEME PARTIE	
LA RECOMPOSITION DES PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE	
LA DELINQUANCE	339
 TITRE 1 - UNE EMPRISE ACCRUE DU SYSTEME PENAL	341
 Chapitre 1 - L'inflexion du référentiel pénal.....	343
Section 1- La reconduction formelle d'un modèle réhabilitatif.....	344
§1- L'inscription du modèle réhabilitatif dans le système de justice pénale.....	344
A. L'influence du mouvement de la défense sociale nouvelle sur les réformes pénales françaises	345
1- La promotion d'une nouvelle philosophie pénale.....	345
2- Les traductions des paradigmes de la défense sociale nouvelle dans la politique criminelle française élaborée de 1945 à 1980.....	348
B. Le rayonnement international des paradigmes promus par la défense sociale nouvelle	350
§2- Une reconduction politique de la philosophie du traitement depuis 1980	351
A. Les recommandations internationales.....	351
B. Les traductions des paradigmes de la défense sociale nouvelle dans la politique pénale contemporaine	355
Section 2- Une contestation progressive du modèle réhabilitatif.....	359
§1- Une remise en cause doctrinale.....	360
A. Les critiques de la doctrine dite de la réaction sociale.....	360
1- Les recherches nord-américaines et britanniques	360
2- La doctrine de la réaction sociale en France	361
B. La résurgence des paradigmes néo-classiques	367
1- Une critique de la philosophie du traitement	368
2- Les paradigmes mobilisés par la doctrine néo-classique	371
a. Les paradigmes néo-classiques portés par le milieu de la recherche	371
b. Les approches développées par de nouveaux « spécialistes » de la sécurité	379
§2- Une remise en cause politique.....	382
A. La force traditionnelle des clivages idéologiques	382
1- La doctrine néo-classique mobilisée par la droite de l'échiquier politique	383
2- Les oppositions idéologiques au sujet de la politique pénale	384
B. La dissolution progressive des clivages politiques depuis la seconde moitié des années 1980 ..	386
1- Un durcissement des positions de la gauche de gouvernement	386
2- Les principaux registres de la rhétorique politique contemporaine.....	392
a. La consécration d'un droit à la « sécurité ».....	392
b. Une attitude compassionnelle envers les victimes	395
c. La reconnaissance de la responsabilité individuelle des délinquants.....	397

d.	L'adoption de nouveaux schémas de lecture des comportements délinquants	398
α-	Les « incivilités »	398
β-	Les violences	404
e.	Une stratégie de « tolérance zéro »	419
Conclusion du Chapitre 1		424
Chapitre 2 - Une rénovation qualitative des prestations régaliennes.....		427
Section 1-Une politique de visibilité et d'accessibilité		427
§1- Au sein de l'institution judiciaire		428
A.	Une action judiciaire de proximité	428
1-	Les outils de la proximité judiciaire	429
2-	Les limites de la proximité géographique et de l'accès au droit	432
B.	Le renforcement des droits et de l'accompagnement des victimes	434
1-	L'amélioration de l'indemnisation des victimes.....	435
2-	L'amélioration de la prise en charge extra-judiciaire des victimes	436
3-	Le renforcement des droits des victimes dans le processus pénal	440
§2- Au sein des services de police et de gendarmerie		442
A.	L'amélioration de l'accueil et de l'aide aux victimes.....	442
B.	La police de proximité.....	444
1-	Les exemples étrangers de police communautaire	445
2-	Les applications françaises	447
a.	La proximité traditionnelle de la gendarmerie	447
b.	La proximité au sein de la police nationale	447
Section 2- La diversification des modes de réaction pénale.....		454
§1- Le développement d'alternatives aux poursuites		454
A.	Les différentes alternatives aux poursuites.....	454
1-	La médiation pénale	454
2-	Les mesures de réparation pénale pour les mineurs	461
3-	Le rappel à la loi	462
4-	Les classements sous condition.....	464
5-	La composition pénale	465
B.	Des alternatives ambivalentes	468
1-	La question du renforcement des pouvoirs du parquet	468
2-	La faiblesse des garanties procédurales.....	471
3-	Des alternatives entre visée pédagogique et répressive	474
4-	La question du renforcement du contrôle social de l'Etat.....	478
§2- La diversification des peines		481
A.	Le travail d'intérêt général.....	482
B.	Le stage de sensibilisation à la sécurité routière	486
C.	Le stage de citoyenneté.....	487
D.	La sanction éducative	489
Conclusion du Chapitre 2.....		491

Chapitre 3 - Un interventionnisme pénal croissant	493
Section 1- L'optimisation de la réactivité des agents de répression	493
§1- L'amélioration de l'efficacité policière	494
A. Une stratégie de « reconquête du territoire »	494
1- Le redéploiement des services de police et des unités de gendarmerie.....	494
2- La création de services spécialisés	498
3- Les effets pervers des « démonstrations de force ».....	501
B. Une stratégie de gestion des risques criminels	503
1- La diffusion d'une logique proactive	503
2- L'utilisation de nouvelles technologies	505
a. La cartographie criminelle	505
b. Le développement des banques de données et des systèmes d'analyse criminelle	507
C. Le management par objectifs	514
§2- L'accélération de la réponse judiciaire	518
A. L'accélération de la mise en mouvement de l'action publique	519
B. L'accélération de la phase de jugement	524
1- Les instruments d'accélération de la phase de jugement	524
a. Les modes simplifiés de jugement.....	524
b. Les procédures accélérées	528
c. La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (C.R.P.C.)	530
2- De la célérité du procès pénal à un traitement pénal de l'urgence	532
Section 2- L'amplification de l'emprise du système pénal	539
§1- Le renforcement des pouvoirs coercitifs de l'Etat	539
A. Un processus continu d'inflation pénale	540
1- Le processus d'inflation pénale.....	540
2- Les effets pervers de l'inflation pénale	543
B. Le renforcement des pouvoirs des agents de répression	549
1- Un mouvement continu de réforme de la procédure pénale	549
2- Le renforcement des prérogatives du pouvoir exécutif dans la conduite de la politique criminelle	551
a. Le renforcement des prérogatives des agents de l'Exécutif	551
b. Le développement de régimes d'exception	556
C. L'aggravation des peines	561
1- Les mécanismes de l'aggravation des peines	561
a. L'aggravation des peines encourues	561
b. L'aggravation des peines purgées	565
c. L'instauration de contrôles et surveillances après l'exécution de la peine	577
2- La situation particulière des mineurs	582
§2- Un encadrement relatif de l'interventionnisme pénal de l'Etat	587
A. Les instruments nationaux et internationaux de protection des droits fondamentaux	587
1- Les instruments internationaux de protection des droits de l'homme.....	588
2- La protection des droits de l'homme par le droit français.....	589
B. L'impact modéré des instruments de protection des droits de l'homme	593
Conclusion du Chapitre 3.....	600
Conclusion du Titre 1.....	601

TITRE 2 - LES MUTATIONS DU MODELE FRANÇAIS DE PREVENTION	603
CHAPITRE 1 - Une inflexion progressive des politiques de prévention sociale.....	605
Section 1- La reconduction d'un modèle de prévention sociale.....	605
§1- Les propriétés de la prévention sociale	605
§2- Les traductions du modèle français de prévention sociale	610
A. Les programmes de rénovation urbaine.....	610
1- Les programmes	610
2- Les limites.....	613
B. Des stratégies de discrimination positive	621
1- La prudence des gouvernants dans l'usage de la notion de discrimination positive	621
2- Les zones d'éducation prioritaire	624
3- L'insertion par l'économique	631
4- Les zones franches urbaines	633
5- L'attribution de ressources fiscales supplémentaires en faveur des communes pauvres	636
C. Une approche occupationnelle	637
1- Des opérations prévention-été aux opérations Ville-Vie-Vacances	637
2- Les autres dispositifs de loisirs	642
Section 2- Un processus de contraction des politiques de prévention sociale.....	645
§1- La recherche et la diffusion de « bonnes » pratiques de prévention	645
§2- Un ciblage plus précis des populations à risque	647
A. Une réponse à la dilution de la prévention de la délinquance dans la politique de la ville	648
B. Les traductions du ciblage des populations à risque	652
1- La prévention de la toxicomanie	652
2- La prévention du décrochage scolaire.....	658
3- La prévention précoce	665
§3- Une nouvelle forme de prévention sociale : la « <i>pédagogie de la responsabilité</i> »	672
A. Les programmes d'éducation à la citoyenneté.....	672
1- Les formes de l'éducation à la citoyenneté.....	673
2- Une efficacité discutable.....	675
B. Les programmes de responsabilisation des parents	677
Conclusion du Chapitre 1	682
Chapitre 2 - Un glissement du modèle français de prévention	685
Section 1- Le nouveau leadership du ministère de l'Intérieur en matière de prévention de la délinquance.....	685
Section 2- Entre médiation et contrôle social : les programmes de médiation sociale	687
§1- Le caractère marginal des programmes de médiation sociale au sens strict	687
§2- La diffusion de nouvelles pratiques de médiation sociale.....	689
A. Le déploiement de professionnels remplissant des missions de médiation sociale	689
B. Des missions ambiguës	691

Section 3- L'émergence et la consolidation d'un modèle de prévention situationnelle	695
§1- Les propriétés de la prévention situationnelle	695
§2- Une consécration politique de la prévention situationnelle	697
A. Le processus de consécration politique	697
B. Les usages de la prévention situationnelle	700
§3- Une efficacité préventive incertaine	703
A. Des évaluations mitigées	703
B. Des effets contre-productifs	708
§4- Une instrumentalisation politique et policière de la prévention situationnelle	712
A. Une instrumentalisation politique	712
B. Une instrumentalisation policière	713
Conclusion du Chapitre 2	716
Conclusion du Titre 2	717
Conclusion de la Deuxième Partie	719
 CONCLUSION GENERALE	721
 Bibliographie	729
 Index	773
 Table des matières	777